

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN



TESIS DOCTORAL

Diplomacia pública, tecnología y religión: el impacto de las tecnologías de la información y de la sociedad en red en la actividad diplomática y la importancia de la religión en la diplomacia pública

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

António Sérgio Correia Mendonça

Director

Félix Sagredo Fernández

Madrid, 2016



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado

PROBLEMAS CONTEMPORANEOS DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

Título de la Tesis Doctoral

DIPLOMACIA PÚBLICA, TECNOLOGÍA Y RELIGIÓN: *EL IMPACTO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LA SOCIEDAD EN RED EN LA ACTIVIDAD DIPLOMÁTICA Y LA IMPORTANCIA DE LA RELIGIÓN EN LA DIPLOMACIA PÚBLICA*

Doctorando(a)

ANTÓNIO SÉRGIO CORREIA MENDONÇA

Director de la Tesis

DR. FÉLIX SAGREDO FERNÁNDEZ
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Madrid, 2015



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

Programa de Doutoramento

PROBLEMAS CONTEMPORÂNEOS DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

Título da Tese Doutoral

**DIPLOMACIA PÚBLICA, TECNOLOGIA E RELIGIÃO:
*O IMPACTO DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E DA SOCIEDADE EM
REDE NA ATIVIDADE DIPLOMÁTICA E A IMPORTÂNCIA DA RELIGIÃO NA
DIPLOMACIA PÚBLICA***

Doutorando

ANTÓNIO SÉRGIO CORREIA MENDONÇA

Orientador da Tese

**DR. FÉLIX SAGREDO FERNÁNDEZ
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

Madrid, 2015

Para Maria e Sofia,

Agradecimentos

Em primeiro lugar, agradeço ao meu orientador da dissertação, Professor Doutor D. Félix Sagredo Fernández por todo o apoio e incentivo. A sua energia inesgotável e o seu ânimo e motivação foram fundamentais na superação de momentos de maior dificuldade e na focalização em aspetos particularmente relevantes. As suas sugestões e críticas revelaram-se também fundamentais ao longo da elaboração deste trabalho.

Agradeço de forma muito especial ao Tenente-Coronel Doutor Paulo Viegas Nunes. Foi dele o incentivo inicial para a realização desta dissertação, e a confiança que depositou em mim foi fundamental para fazer acontecer este projeto. O seu incentivo permanente e a sua determinação foram muito relevantes para ultrapassar muitos dos obstáculos que se colocaram à sua realização.

À Mestre Rubina Berardo agradeço o entusiasmo que me transmitiu para o estudo de algumas das matérias analisadas na presente dissertação e pela perseverança que incitou a ter.

Ao Mestre Rui Alves, pelo exemplo de persistência e de conquista e pela amizade de longa data.

Agradeço à Sofia, incansável na dedicação, abnegação e compreensão que a elaboração desta tese tantas vezes exigiu.

Aos meus pais, uma palavra de gratidão por todo o apoio e estímulo que neles encontrei nos momentos mais difíceis. À minha avó pelo exemplo de vida.

Agradeço ainda de forma muito expressiva a todas pessoas que me incentivaram a dedicar-me à elaboração desta dissertação e a perseverar em momentos mais difíceis.

Palavras-Chave

Diplomacia; diplomacia pública; tecnologia; rede; informação; religião; comunicação; Península Ibérica; redes sociais; ciberespaço; *soft power*; guerra de informação; *hacktivismo*

Palabras Clave

Diplomacia; diplomacia pública; tecnología; red; información; religión; comunicación; Península Ibérica; redes sociales; ciberespacio; poder blando; guerra de la información; *hacktivismo*

Key Words

Diplomacy; public diplomacy; technology; network; information; religion; communication; Iberian Peninsula; social networks; cyberspace; soft power; information warfare; *hacktivism*

Resumo

No atual ambiente comunicacional caracterizado pela interconexão e globalização, o modo como os vários Estados comunicam apresenta uma importância crescente. A facilidade com que os cidadãos conseguem hoje aceder à informação, por um lado, e a rapidez com que a mesma se propaga, por outro, elevam a responsabilidade dos Estados no processo comunicativo, levando a um maior cuidado na informação prestada e a uma maior rapidez no contexto de um mundo crescentemente interativo e interconectado vinte e quatro horas por dia.

Por outro lado, o papel dos Estados é cada vez mais afetado pela concorrência na atividade diplomática de atores não estatais de alcance global e de organizações de carácter multilateral.

Neste contexto de comunicação global, ganhou especial relevância a comunicação entre os Estados e as populações de outros Estados. A imagem e as percepções formadas de um Estado apresentam hoje uma importância acrescida na vivência dos Estados e dos seus agentes económicos relativamente ao que acontecia em contextos históricos anteriores.

Deste modo, a adoção de estratégias de diplomacia pública merece uma atenção cada vez mais cuidada por um número cada vez maior de Estados, que integram crescentemente instrumentos habitualmente utilizados no sector privado como o *branding* como forma de aumentar a sua reputação e credibilidade perante públicos externos.

Assume também uma grande importância o papel da Internet no contexto da diplomacia pública, sendo pertinente verificar em que medida poderá corresponder a um meio privilegiado para o exercício de diplomacia pública pelos Estados face aos desenvolvimentos proporcionados pela era da informação.

Neste contexto, partindo do conceito de informação enquanto matéria-prima fundamental da atividade diplomática pretende-se questionar até que ponto estaremos a assistir a um processo gradual de afirmação da diplomacia pública enquanto atividade

diplomática fundamental em detrimento da atividade diplomática tradicional no contexto do atual ambiente comunicacional.

Para este efeito, é imprescindível um olhar sobre o impacto sobre a atividade diplomática de diferentes formas de organização social, nomeadamente, da sociedade estruturada em rede e do papel que os desenvolvimentos tecnológicos vão assumindo nesse particular.

Nesse contexto, e tendo em vista a caracterização do exercício da diplomacia no ciberespaço será considerado um conjunto de construções teóricas no que se refere a políticas diplomáticas para o ciberespaço, assumindo particular importância a *noopolitik*, a *cyberpolitik* ou a *netpolitik*.

Será ainda considerado o papel das redes sociais na atividade diplomática em geral, e no contexto específico do exercício da diplomacia pública, o papel a desempenhar por atores não estatais na atividade diplomática, bem como o conceito de comunicação de massas distinguindo a diplomacia pública de outras ações como a propaganda, o *branding*, *public affairs*, relações públicas, publicidade e outras formas de comunicação mais predominantes no contexto militar.

Também relevante neste âmbito, é a análise da conflitualidade social no ciberespaço e do seu impacto na atividade diplomática, nomeadamente, no que se refere à influência do *hacktivismo* e do *wikileaks* na ação diplomática no ciberespaço.

Optou-se ainda pela análise de um tópico menos estudado no contexto da diplomacia pública, particularmente na Europa, que se refere à influência exercida pela religião nessa atividade e que, em alguns contextos tenderá a ser determinante.

A partir do conjunto de dimensões consideradas relativas ao exercício da diplomacia pública, procurou-se definir e apresentar um conjunto de competências que deverão caracterizar um profissional de diplomacia pública no contexto do atual ambiente comunicacional.

.

Resumen

En el entorno comunicacional actual caracterizado por la interconexión y por la globalización, la forma como los varios Estados comunican tiene una importancia creciente. La facilidad con que los ciudadanos pueden hoy acceder a la información, por un lado, y la velocidad con que se propaga, por otro, aumentan la responsabilidad de los Estados en lo proceso comunicativo, que conduce a un mayor cuidado en la información proporcionada y a una mayor velocidad, en el contexto de un mundo crecientemente interactivo y interconectado veinticuatro horas por día.

Por otro lado, el papel de los Estados está cada vez más afectado por la concurrencia en la actividad diplomática de los actores no estatales con alcance global y de organizaciones multilaterales.

En este contexto de comunicación global, gana una especial relevancia la comunicación entre los Estados y las poblaciones de otros Estados. La imagen y las percepciones formadas de un Estado presentan hoy una mayor importancia en la vida de los Estados y sus agentes económicos por comparación con contextos anteriores.

De esta manera, la adopción de estrategias de diplomacia pública merece una atención cada vez más cuidadosa por un número cada vez mayor de Estados, que integran cada vez más instrumentos utilizados en el sector privado como el *branding*, a fin de aumentar su reputación y credibilidad ante los públicos externos.

También es muy importante el papel de Internet en el contexto de la diplomacia pública, siendo importante comprobar cómo Internet puede ser un medio objetivo para el ejercicio de la diplomacia pública de los Estados en el contexto del desarrollo resultante de la era de la información.

En este contexto, a partir del concepto de información como materia prima fundamental de la actividad diplomática se pretende cuestionar en qué medida estamos presenciando a un proceso gradual de afirmación de la diplomacia pública como actividad diplomática fundamental encima de la actividad diplomática tradicional en el contexto del entorno comunicacional actual.

Para este propósito, es indispensable verificar el impacto de diferentes formas de organización social, a saber, de la sociedad estructurada en red y del papel del desarrollo tecnológico.

En este contexto, en vista de la caracterización de la actividad diplomática en el ciberespacio, será considerado un conjunto de construcciones teóricas en lo que respecta a políticas diplomáticas para el ciberespacio, teniendo importancia especial la *noopolitik*, la *cyberpolitik* o la *netpolitik*.

Sigue siendo considerado el papel de las redes sociales en la actividad diplomática, a saber en el contexto específico de la diplomacia pública, y el papel que deben desempeñar los actores no estatales en la actividad diplomática, y el concepto de comunicación de masas haciendo la distinción entre la diplomacia pública y otras acciones como la propaganda, el *branding*, los *public affairs*, las relaciones públicas, la publicidad y otras formas de comunicación más predominantes en el contexto militar.

También es muy importante en este ámbito la análisis de la conflictualidad social en el ciberespacio e su impacto en la actividad diplomática, a saber, en lo que se refiere a la influencia de lo *hacktivismo* y de la *wikileaks* en la acción diplomática en el ciberespacio.

Se há optado también por un análisis de un tópico menos estudiado en el contexto de la diplomacia pública, sobretudo en Europa, que se refiere a la influencia ejercida por la religión en esa actividad, que en algunos contextos tenderá a ser decisivo.

A partir del conjunto de dimensiones consideradas com relación al ejercicio de la diplomacia pública, se há intentado definir y presentar un conjunto de habilidades que deberán caracterizar un profissional de diplomacia pública en el contexto del entorno comunicacional actual.

Abstract

At the current communicational environment characterized by na interconnection and the globalization, the way how the States communicate has become increasingly importante. The ease with which citizens can access information, on one hand, and the rapidity with which it spreads, on the other hand, increase the responsibility of the States in the communicational process, leading to a greater care in the information provided and to a greater speed in the contyext of na increasingly interactive world and interconnected 24 hours a day.

On the other hand, States are increasingly affected by the competition in the diplomatic activity of non-state actors of global reach and of multilateral organizations.

In this context of global communication, the communication between States and foreign populations has become inceasingly importante. The image of a State and the way in which it is perceived have today a bigger relevance in States living ando f their economic actors comparing to other historical contexts.

This way, the adoption of public diplomacy strategies desserves an increasingly bigger attention by a greater number of States, that integrate more and more instruments normally used in the private sector, such as branding, as a way to improve their reputation and credibility against external audiences.

It is also very important the influence of the Internet in the context of public diplomacy, being relevant to check the relevance of the Internet in State's public diplomacy against the developments of the information era.

In this context, starting from the concept of information as the fundamental element of the diplomatic activity, it is intended to question to what extent are we witnessing to process of gradual affirmation of the public diplomacy as main diplomatic activity over the traditional diplomatic activity in the context of the current communicational environment.

For this purpose, it is essential to analyze the impact of diferente forms of social organization in the diplomatic activity, namely, the network society and the role assumed by diferente technological developments in that context.

In that contexto, in order to characterize the diplomatic activity in the cyberspace, a number of theoretical constructs regarding to diplomatic policies in the cyberspace will be considered, namely, the *noopolitik*, the *cyberpolitik* or the *netpolitik*

It will also be considered the role that social networks have in the diplomatic activity, mainly in the specific contexto of public diplomacy, as well as the role played by non-state actors in the diplomatic activity, and the concept of mass communication distinguishing public diplomacy from other actions suchs as propaganda, branding, public affairs, public relations, publicity and other forms of communication more predominant in the militar context.

It is also relevant under this scope, the analysis of social conflicts in the cyberspace and its impact in the diplomatic activity, namely, the influence of hacktivism and of the wikileaks in the diplomatic action in the cyberspace.

We have also opted for the analysis of a topic less studied in the context of public diplomacy, particularly in Europe, that refers to the influence played by the religion in that activity, that, in some contexts tends to be determinant.

From the set of dimensions considered, relative to the public diplomacy, we tried to define and presente a set of skills that should characterize a professional of public diplomacy in the contexto of the current communicational environment.

Índice Geral

Dedicatória	6
Agradecimentos	8
Palavras-Chave	9
Palavras-Clave	9
Key Words	9
Resumo	11
Resumen	13
Abstract	15
Índice Geral	17
Índice de Figuras	22
Siglas Utilizadas	24
1. Introdução	28
1.1. Enquadramento	28
1.2. Objeto e justificação do estudo	33
1.3. Motivação	35
1.4. Hipóteses de trabalho e objetivos	36
1.5. Metodologia	37
1.6. Estrutura do trabalho.....	38
2. Diplomacia e Informação	40
2.1. Diplomacia.....	41
2.2. Informação	45
2.2.1. Conceito de informação	45
2.2.2. Processo de informacionalização	56
2.2.3. Sociedade da informação	58
2.3. Conhecimento	69
2.3.1. Tipologias do conhecimento	77
2.3.2. Capital intelectual	82
2.3.3. Sociedade e economia do conhecimento	87
2.3.4. Gestão do conhecimento	90

2.4. Estratégia e Informação	92
2.5. Comunicação	95
2.5.1. Definição.....	95
2.5.2. Comunicação política.....	113
2.5.3. Perspetiva histórica	128
2.5.4. Noção moderna de comunicação	138
2.5.5. Conceito de aldeia global de Marshall McLuhan	141
2.5.6. Internet	144
2.5.7. Sociedade em rede	155
2.6. Ativismo e <i>hacktivismo</i> : <i>Anonymous</i> , <i>Wikileaks</i> e Edward Snowden	162
2.6.1. Acesso às redes de operações informáticas, o hacktivismo e infraestruturas críticas	180
3. Diplomacia, redes e tecnologia.....	182
3.1. Tecnologia	182
3.1.1. Tecnologia e informação.....	184
3.1.2. Redes.....	187
3.2. A computação em rede	204
3.2.1. A <i>Web 2.0</i> , o poder dos cidadãos e desafios tecnológicos e organizacionais.....	210
3.2.2. Tecnologia, diplomacia e governação.....	217
3.2.3. Os Estados face às redes globais de comunicação	221
3.3. Diplomacia e noosfera	223
3.3.1. <i>Realpolitik</i>	226
3.3.2. <i>Noopolitik</i> ou políticas para uma consciência planetária global	227
3.3.3. <i>Cyberpolitik</i>	243
3.3.4. <i>Netpolitik</i>	244
3.3.5. <i>Infopolitik</i>	245
3.3.6. <i>Kinpolitik</i>	245
3.4. Sociedade em rede e <i>competitive intelligence</i>	248
3.4.1. Redes sociais.....	261
3.4.2. Redes sociais face a um mundo globalizado.....	265
3.4.3. Diplomacia digital e em tempo real	270
4. Diplomacia pública	280
4.1. O conceito de diplomacia pública.....	280

4.1.1.	Tipologia da diplomacia pública.....	306
4.1.2.	A nova diplomacia pública	307
4.1.3.	Perspetiva histórica da diplomacia pública.....	324
4.1.4.	Diplomacia pública da União Europeia	336
4.1.5.	O caso japonês	343
4.2.	O <i>soft power</i>	345
4.3.	Diplomacia pública e <i>soft power</i>	360
4.4.	Críticas ao conceito de <i>soft power</i>	364
4.5.	Diplomacia pública e relações públicas.....	366
4.6.	Diplomacia pública face à diplomacia tradicional.....	369
4.6.1.	Da era da informação à era da comunicação global: a diplomacia pública estratégica de Rhonda Zaharna	374
4.7.	A operacionalização da diplomacia pública	380
4.8.	Credibilidade e ética	396
4.9.	Diplomacia pública e propaganda	399
4.9.1.	Tipos de propaganda	409
4.10.	<i>Nation branding</i> – a marca país	410
4.11.	Privatização da diplomacia pública?.....	420
4.12.	Diplomacia pública no contexto militar.....	435
4.12.1.	A diplomacia pública no contexto militar e diferentes formas de comunicação militar	443
4.12.2.	Comunicação estratégica	444
4.12.3.	Operações de Informação	451
4.12.4.	Diplomacia pública e <i>public affairs</i>	452
4.12.5.	Diplomacia pública e guerra de informação	454
4.12.6.	Defense support to public diplomacy	455
4.12.7.	As PSYOP militares (MISO) e a diplomacia pública.....	456
4.12.8.	Diplomacia pública da NATO	460
5.	Que perspetivas futuras para a diplomacia?.....	461
5.1.	O diplomata público	465
5.2.	‘Novas diplomacias’	470
5.2.1.	Diplomacia do conhecimento	471
5.3.	Diplomacia pública, globalização e desenvolvimento.....	475
5.3.1.	Globalização e informação	489

5.4. Diplomacia de guerrilha	491
6. Diplomacia cultural.....	497
6.1. Diplomacia pública e religião	511
6.1.1. Razões para uma diplomacia religiosa.....	512
6.1.2. O conceito de secularização	514
6.1.3. O impacto global da religião.....	524
6.1.4. O papel dos líderes religiosos	539
6.1.5. A religião no contexto das relações internacionais.....	539
6.1.6. Diplomacia baseada na fé	544
6.1.7. A religião e os três paradigmas das relações internacionais	549
6.1.8. O choque de civilizações	557
6.1.9. Diplomacia pública e religião: casos concretos	560
7. Diplomacia pública e a Península Ibérica	565
7.1. O contexto da Península Ibérica	565
7.2. Diplomacia pública a uma escala global	576
7.2.1. A expansão das nações ibéricas	580
7.2.2. A presença portuguesa no mundo	582
7.3. Bases para uma diplomacia pública cultural na Península Ibérica	589
7.3.1. Diplomacia pública religiosa portuguesa e espanhola: pioneiras a uma escala global?	592
8. Elementos para a definição de uma estratégia de diplomacia pública	604
8.1. Características específicas de Portugal	606
8.2. Instituições portuguesas que poderão ser incluídas numa estratégia de diplomacia pública	608
8.3. O exemplo de Espanha	610
8.3.1. Possibilidades de cooperação ibérica.....	611
8.4. Diplomacia pública religiosa	612
8.5. Diplomacia cultural	614
8.6. Institucionalização da cooperação científica – o exemplo do Japão	618
8.7. Criação de mecanismos de diplomacia pública no âmbito militar	619
8.8. Criação de programas de formação permanente para profissionais da diplomacia pública.....	621
8.9. Criação de mecanismos para a integração de privados nas atividades de diplomacia pública	622

8.10. Cooperação e desenvolvimento	624
9. Conclusão.....	626
10. Bibliografia	640

Índice de Figuras

Figura 1 – Relação entre factos e conhecimento	72
Figura 2 – Comparação entre conhecimento tácito e conhecimento explícito	79
Figura 3 – Modelo base do ciclo de conversão de conhecimento de Nonaka e Takeuchi (1995)	80
Figura 4 – Comparação de esquemas de classificação do capital intelectual.....	86
Figura 5 – Gestão do capital intelectual e gestão do conhecimento	91
Figura 6 – Cadeia de valor da gestão do conhecimento	92
Figura 7 – Conceitos-chave associados à comunicação	100
Figura 8 – Influências sobre a opinião pública internacional	121
Figura 9 – Formas de organização económica e social: hierarquia vs. rede.....	190
Figura 10.1 – Indivíduos não associados em rede.....	193
Figura 10.2 – Rede em cadeia	194
Figura 10.3 – Rede em estrela.....	195
Figura 10.4 – Rede em todos os canais	196
Figura 10.5 – O fluxo de informação mass media	197
Figura 10.6 – Combinação dos <i>mass media</i> e da rede em todos os canais da audiência.....	198
Figura 10.7 – Mensagem distorcida por filtro cultural.....	199
Figura 11 – <i>Realpolitik</i> vs novas abordagens	225
Figura 12 – A noosfera	235
Figura 13 – Comparação <i>realpolitik/noopolitik</i>	241
Figura 14 – O ciclo de <i>intelligence</i>	250
Figura 15.1 – Implantação global de algumas das principais redes sociais – ano de 2007	262
Figura 15.2 – Implantação global de algumas das principais redes sociais – ano de 2014	263
Figura 15.3 – Penetração da Internet a nível global.....	264
Figura 16 – Diplomacia pública	283
Figura 17 – Diplomacia pública tradicional e diplomacia pública para o século XXI	293

Figura 18 – Horizonte temporal da diplomacia pública	301
Figura 19 – Velha diplomacia pública/nova diplomacia pública	316
Figura 20 – Comparação <i>hard/soft power</i>	347
Figura 21 – <i>Hard power vs soft power</i>	355
Figura 22 – Tipos de diplomacia	372
Figura 23 – Atividades da diplomacia pública.....	381
Figura 24.1 – Distinção entre império e globalização quanto à gênese	476
Figura 24.2 – Distinção entre império e globalização quanto à natureza	476
Figura 24.3 – Distinção entre império e globalização quanto aos efeitos	477
Figura 25 – Religiosidade no mundo	524
Figura 26 – Distribuição global das guerras civis religiosas.....	526
Figura 27 – Distribuição de guerras civis com a religião como fator central ou periférico.....	527
Figura 28 – Distribuição de guerras civis religiosas por Estados	528
Figura 29 – Distribuição por religião dominante	530

Siglas Utilizadas

ADN – Ácido Desoxirribonucleico

AECI – Agencia Española de Cooperación Internacional

AICEP – Agência para o Investimento e Comércio Externo Português

AOL – *America Online*

ARPA – *Advanced Research Projects Agency*

AT&T – *American Telephone & Telegraph*

BBC – *British Broadcasting Company*

BBG – *Broadcasting Board of Governors*

Bit – *Binary Digit*

BHMS - *Black Hole Management Style*

C4ISR – Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance

CCTV - *China Central Television*

CD – *Compact Disc*

CEE - Comunidade Económica Europeia

CERN – *Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire*

CNN – *CableNews Network*

CRI - *China Radio International*

DOD - *Department of Defense*

DoS – *Denial of Service*

DDoS – *Distributed Denial of Service*

DVD – *Digital Video Disk*

E-mail – *Electronic Mail*

EUA – Estados Unidos da América

FAO – *Food and Agriculture Organization*

FIS – *Foreign Information Service*

FMI – Fundo Monetário Internacional

G7 – Grupo dos Sete

IMDb – *Internet Movie Database*

INFOOP – *Information Operations*

IP – *Internet Protocol*

IPAD – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento

JAMCO - *Japanese Media Communication Center*

MISO – *Military Information Support Operations*

MLMS - *Maginot Line Management Style*

MOFA – *Ministry of Foreign Affairs of Japan*

NATO – *North Atlantic Treaty Organization*

NHK – *Nippon Hoso Kyokai*

NSA – *National Security Agency*

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organizações Não-Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PC – *Personal Computer*

PME – Pequenas e Médias Empresas

PSYOP – *Psychological Operations*

RTP – Rádio e Televisão de Portugal

RTVE – *Radio Televisión Española*

SAP – *Systems Applications and Products*

SEACEX – *Sociedad Estatal para la Acción Cultural en el Exterior*

SECC – *Sociedad Estatal de Conmemoraciones Estatales*

SMS – *Short Message Service*

SPMS - *Snail Pace Management Style*

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

TV - Televisão

UE – União Europeia

UNCTAD – *United Nations Conference on Trade and Development*

UNESCO – *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*

URSS – *União das Repúblicas Socialistas Soviéticas*

USAID – *United States Agency for International Development*

USIA – *United States Information Agency*

VOA – *Voice of America*

WIP – *World Internet Project*

1. Introdução

1.1 Enquadramento

No mundo atual, extensamente globalizado e interconectado, é cada vez mais relevante o modo como os Estados comunicam. Existe hoje um acesso muito mais fácil à informação, que está mais facilmente acessível a uma escala global, e que, por outro lado, é muito mais perecível, muito dificilmente poderá ser eliminada depois de transmitida.

Neste contexto, o modo como é efetuada a comunicação entre os Estados e as populações de outros Estados ganhou uma relevância muito acrescida. As consequências da informação que é transmitida e a forma como se processa essa comunicação, bem como da imagem e das percepções formadas de um Estado podem ser hoje muito mais sérias que em contextos anteriores.

Deste modo, a adoção de estratégias de diplomacia pública tem merecido uma atenção crescente de cada vez mais Estados, que vêm recorrendo a técnicas habitualmente usadas no sector privado como o *branding* (por exemplo na promoção da marca-país) como forma de aumentar a sua reputação e credibilidade perante públicos externos.

Como veremos no decurso deste trabalho, alguns autores referem como objetivos da diplomacia pública, a influência sobre o curso político interno de outros Estados em consonância com os seus próprios interesses. Esses autores relevam que a opinião e o comportamento dos cidadãos dos outros Estados, pode ter um efeito muito relevante, pela pressão estabelecida diretamente sobre os governos locais através de posições políticas ou, indiretamente, mediante escolhas e comportamentos individuais. Esta é uma definição de diplomacia pública ‘hard’ que não é a privilegiada neste trabalho. Trata-se de uma abordagem à diplomacia pública mais negativa e menos associada à cooperação e livre comunicação com cidadãos externos e que tende a aproximar o conceito de diplomacia pública ao de propaganda e ao exercício de práticas enganosas relativamente a cidadãos não nacionais.

A este propósito, refira-se que alguns autores, como Niño & Montero (2012), tendem mesmo a considerar a diplomacia pública como o exercício da propaganda de forma dissimulada, dada a conotação negativa que o termo propaganda havia conhecido.

No entanto, como veremos mais à frente existem outras abordagens a esta atividade, que analisaremos mais em detalhe.

Em termos gerais, este estudo enquadra-se ainda na análise do impacto das tecnologias de informação e comunicação e da sociedade em rede no exercício da atividade diplomática, mais concretamente no contexto específico da diplomacia pública.

Ao contrário da diplomacia tradicional, a diplomacia pública dirige-se aos cidadãos de outros Estados e não especificamente aos governos, sendo hoje encarada como muito relevante para a segurança dos países, especialmente a partir do 11 de setembro, podendo traduzir-se numa ferramenta fundamental na prevenção de conflitos, na geração de condições para o estabelecimento de parcerias, a nível político e cultural. Pelo que, convirá analisar esta temática tendo em consideração a sua vertente instrumental para a segurança e defesa de um Estado, e o modo como tem vindo a ganhar importância, num contexto de desenvolvimento de infraestruturas tecnológicas propícias à sua afirmação como a Internet e as redes de comunicação de alcance global.

Não existe ainda uma ideia consensual do que significa exatamente diplomacia pública. De um modo geral, podemos dizer que se refere a atos de comunicação, não havendo consenso quanto ao âmbito e atores desses atos. Iremos aceitar que a diplomacia pública como o próprio nome indica e como acontece com qualquer atividade diplomática, refere-se a relações internacionais, pelo que tem a ver necessariamente com a relação entre atores de Estados diferentes. No caso concreto da diplomacia pública, iremos aceitar que se refere a definição de que se refere à relação entre o Estado (ou outros em representação deste) e cidadãos de outros países. A aceitação desta definição deverá, no entanto, ter em conta o facto de haver cada vez maior dificuldade na segmentação de públicos na era da informação. Embora não seja esse o entendimento de todos os autores, assume-se por isso que as relações entre um Estado e os seus próprios cidadãos são designadas por outro termo que não este.

As diferentes perspectivas relativamente à diplomacia pública revelam-se também geograficamente. Nos EUA, esta disciplina refere-se predominantemente à facilitação ou à comunicação de uma mensagem para influenciar, enquanto que na China refere-se à manutenção de uma imagem global e gestão de fluxos de informação e no Japão ao estabelecimento de conexões que dão as bases para uma maior apreciação do Japão, as suas políticas e indústrias criativas (Hayden, 2012, p. 287).

Para uma melhor avaliação do impacto e dos objetivos da diplomacia pública, optámos também por efetuar uma análise evolutiva do conceito de diplomacia pública ao longo da história e ao contexto tecnológico que moldou o ambiente comunicacional em que a atividade se foi desenrolando.

Para entender o impacto da diplomacia pública no contexto atual, torna-se relevante compreender os desenvolvimentos associados ao início da denominada era da informação e, mais tarde, ao que alguns autores, como Rhonda Zaharna, denominam era da comunicação global.

A era da informação caracteriza-se por um esbatimento das fronteiras e uma grande mobilidade de pessoas e bens, grande interdependência e globalização, grande fragmentação, uma erosão do poder, com a ascensão de atores não estatais, novas identidades, lealdades e comunidades virtuais, revolução da informação e revolução democrática, turbulência, caos e complexidade (Arquilla & Ronfeldt, 1996, p. 17), tratando-se de um contexto em que a afirmação das redes enquanto estrutura organizacional prevalecente, em detrimento das hierarquias, leva a uma transformação profunda da sociedade.

Pelo que uma análise à era da informação pressupõe que se estude o conceito de rede, e a estruturação da sociedade em rede. Entre outros autores, é incontornável o trabalho de Manuel Castells neste domínio. É aqui pertinente verificar qual o papel da atividade diplomática numa sociedade estruturada em rede, nomeadamente, quanto à influência da sociedade em rede no relacionamento direto entre os Estados e com os atores diversos de outros Estados, e em que medida se assiste a uma diminuição da importância relativa da relação direta entre os Estados e ao reforço da importância da diplomacia pública.

Tal exercício pressupõe também obrigatoriamente um olhar ao papel que a tecnologia tem neste domínio, e à sua influência na preponderância que a diplomacia pública assume no atual ambiente comunicacional.

Neste contexto, é particularmente importante o surgimento de novas construções teóricas no que se refere a políticas diplomáticas para o ciberespaço. Apresenta aqui especial importância a *noopolitik* de John Arquilla e David Ronfeldt, a *cyberpolitik* de David Rothkopf ou a *netpolitik* de David Bollier. A comparação das suas características com as da *realpolitik* permite-nos compreender alguns dos principais desafios que se colocam ao exercício da diplomacia pública no contexto atual.

Assumem também um papel crescentemente importante as redes sociais, sendo relevante analisar a sua influência na atividade diplomática e a sua associação mais particular ao conceito de diplomacia pública. Pretende-se verificar até que ponto a rápida expansão de redes sociais *online* vai de encontro aos interesses dos Estados ao nível da diplomacia pública.

Mais concretamente, é relevante determinar em que medida poderão as redes sociais corresponder a um instrumento objetivo de diplomacia pública dos Estados face aos desenvolvimentos proporcionados pela era da informação.

Esta análise deverá ter presente que a diplomacia pública refere-se fundamentalmente ao processo de comunicação estabelecido com cidadãos estrangeiros, sendo particularmente relevante o estudo da comunicação de massas e a distinção da diplomacia pública dos conceitos de propaganda e publicidade.

Outra questão cada vez mais focada por alguns autores refere-se à propriedade da diplomacia pública. Autores como Peter Peterson vêm reclamando a privatização de domínios associados à diplomacia pública. Será relevante analisar em que medida estas atividades deverão ser exercidas por agentes públicos ou privados, e quais as implicações para a atividade diplomática e para os interesses dos Estados que poderão advir da saída da esfera estatal destas atividades. Diretamente associada à questão da propriedade, está a da credibilidade no exercício da diplomacia pública, que iremos analisar neste trabalho.

Outro domínio relevante refere-se às implicações do aumento da conflitualidade social no ciberespaço para a atividade diplomática. De outro modo, até que ponto o

novo paradigma de conflitualidade social no ciberespaço ditou a necessidade de agir diplomaticamente em rede, reforçando a importância da diplomacia pública na era da informação. Neste domínio é também relevante a análise de conceitos especificamente militares como as INFOOP, as MISO e a decepção e a sua relação com a diplomacia pública.

A diplomacia cultural é uma dimensão preponderante e central da diplomacia pública. Dentro da diplomacia cultural, tem um papel fundamental a diplomacia religiosa. No contexto de um mundo muito claramente cada vez mais religioso (com a exceção da Europa) esta é uma questão cada vez mais relevante, e é uma dimensão que cada vez mais deve ser incorporada nas estratégias de diplomacia pública, incluindo a formação de profissionais nesta área e o recurso a especialistas religiosos, quando os contextos específicos o justifiquem.

Na segunda parte deste trabalho, e tendo por base em parte a análise efetuada nos capítulos anteriores pretende-se identificar tendências que caracterizem o futuro da diplomacia pública, e as competências que deverá dominar um diplomata público para o exercício futuro desta atividade. Um diplomata público da era da informação deverá adquirir competências funcionais e técnicas de interação no ciberespaço, embora também deva dominar competências da diplomacia tradicional.

Procura-se também focalizar no exercício da diplomacia pública no contexto da Península Ibérica, enfatizando as suas raízes históricas, procurando identificar, ao longo da história, o modo como os dois países da Península exerceram a diplomacia pública, as semelhanças na sua atuação e as perspetivas futuras que a mesma poderá ter.

Neste sentido, esta dissertação situa-se na confluência de diversos campos como a informação, comunicação ou relações internacionais, mas também sociologia, gestão, economia. Pretende-se com este estudo contribuir para uma clarificação quanto ao exercício da diplomacia pública numa era de comunicação global e quanto às potencialidades dos países da Península Ibérica, com particular incidência em Portugal, em que esta disciplina se encontra muito menos estudada.

1.2. Objeto e justificação do estudo

Procura-se neste estudo verificar, no âmbito do exercício da atividade diplomática na era da informação ou no contexto de uma era de comunicação global, até que ponto estaremos a assistir a um processo gradual de afirmação da diplomacia pública enquanto atividade diplomática fundamental em detrimento da atividade diplomática tradicional.

Pelo que a questão central é especificamente a seguinte: *Na era da informação ou numa era de comunicação global, onde se assiste a um aumento da interatividade e da conflitualidade social no ciberespaço, estaremos a assistir a um processo gradual de afirmação da diplomacia pública enquanto atividade diplomática dominante?*

A partir desta questão central, considerou-se um conjunto adicional de questões derivadas, que contribuíram para a orientação e desenvolvimento do presente estudo:

Qual o impacto na atividade diplomática de uma sociedade estruturada em rede?

De que forma o papel dos Estados é afetado pela concorrência na atividade diplomática de atores não estatais de alcance global e de organizações de carácter multilateral?

Em que medida poder-se-á afirmar que a rápida expansão de redes sociais online vai de encontro aos interesses dos Estados ao nível da diplomacia pública?

Quais as implicações do aumento da conflitualidade social no ciberespaço para a actividade diplomática?

Qual o impacto do ciberespaço no sistema político internacional (ex: Wikileaks e do hacktivismo social) na actividade diplomática?

Que competências deverá dominar um profissional da diplomacia pública na era da informação ou numa era de comunicação global?

Ao longo dos capítulos deste estudo considerou-se um conjunto de abordagens distintas procurando encadear e demonstrar os principais aspetos da diplomacia pública desde a sua origem, estruturando este exercício a partir do conceito da própria diplomacia pública e dos conceitos de informação, comunicação e diplomacia.

Procuraremos também analisar de que forma o papel dos Estados é afetado pela concorrência na atividade diplomática de atores não estatais de alcance global e de organizações de carácter multilateral, nomeadamente, até que ponto a resolução dos problemas gerados pela era da informação requer a participação de entidades não estatais e de organizações multilaterais, pelo que algumas das funções tipicamente estatais passariam a ser desempenhadas por estas entidades, reduzindo a importância relativa dos Estados.

Pretende-se analisar também a importância que as instituições militares têm na implementação prática de uma estratégia de diplomacia pública, abordando o papel do *Military support to public diplomacy*.

Outro aspeto a analisar relaciona-se com o impacto do ciberespaço no sistema político internacional, nomeadamente, quanto ao impacto dos fenómenos associados ao “*wikileaks*” e do “*hacktivismo* social”, na atividade diplomática.

Neste contexto, é relevante a forma como fenómenos tais como o *hacktivismo* nas suas formas distintas e como o *wikileaks* revelam a emergência de um novo tipo de atores no sistema político internacional e a uma nova forma de comunicação traduzindo-se em novos desafios para a diplomacia pública.

Existe um conjunto extenso de literatura em língua inglesa relativa à diplomacia pública como Philip Taylor, Nancy Snow, Philip Seib, Kishan Rana, Darryl Copeland ou, de alguma forma, John Arquilla e David Ronfeldt, que se debruçam um conjunto vasto de tópicos relacionados com a informação. Em língua espanhola podem ser referidos os nomes de Javier Noya e Javier Hernández.

Na área das relações internacionais autores como Robert Cooper, Robert Kaplan ou Adriano Moreira apresentam contribuições importantes para a temática deste estudo.

Na área da diplomacia pública religiosa, autores com Douglas Johnston, Jack Snyder, Madeleine Albright são dos principais a relevar a sua importância.

1.3. Motivação

A ideia de realizar este projeto surgiu na sequência da realização de um estudo anterior que se referiu ao exercício da diplomacia no contexto da era da informação conducente ao grau de mestre na Universidade do Minho com orientação da Professora Doutora Isabel Ramos em 2009, para o qual contribuíram decisivamente os conhecimentos adquiridos ao longo do curso de Pós-Graduação em Guerra de Informação/Competitive Intelligence na Academia Militar.

O estudo em causa analisou o exercício da diplomacia na era da informação, procurando caracterizar o caso concreto de Portugal. Procurou-se verificar até que ponto as instituições portuguesas se estavam a adaptar ao exercício da diplomacia na era da informação

Do mesmo estudo veio a resultar um outro trabalho apresentado no I Congresso Nacional de Segurança e Defesa, em Lisboa, no ano de 2010 e que sintetizava as principais conclusões do primeiro estudo.

Ao longo da realização dos estudos em causa, foi possível identificar sinais que apontavam para uma mudança na forma como a atividade diplomática se estava a exercer no âmbito de um novo ambiente comunicacional em que participavam ativamente diversos conjuntos diversificados de atores. Nesse contexto, foi possível identificar que uma forma específica de diplomacia, a diplomacia pública, parecia estar a ganhar uma preponderância clara.

Deste modo, colocou-se a questão da forma como essa preponderância poderia alterar decisivamente o modo de exercer a atividade diplomática, ao ponto de a diplomacia pública poder substituir a diplomacia tradicional enquanto atividade diplomática dominante num novo ambiente comunicacional.

Pelo que nos pareceu relevante a realização de um estudo mais aprofundado do exercício da diplomacia pública, da sua evolução a nível global, mas também no contexto ibérico, procurando identificar especificidades do seu exercício no contexto dos países da Península Ibérica e de perspetivas futuras, tendo sempre em mente a

verificação da hipótese de que a mesma se está a traduzir crescentemente na atividade diplomática dominante.

1.4. Hipóteses de trabalho e objetivos

As hipóteses construídas visaram orientar a obtenção de respostas às questões formuladas neste estudo, a partir da questão central que pretende verificar de que forma a era da informação, o desenvolvimento da sociedade em rede, das redes sociais estão a ditar a afirmação da diplomacia pública enquanto atividade diplomática dominante em detrimento da diplomacia “tradicional”.

Pretende-se a partir de uma visão global sobre os diversos instrumentos disponíveis para a implementação de uma estratégia de diplomacia pública, adequada a um novo ambiente comunicacional e a uma nova era de redes de informação globais, potenciá-los tendo em conta a concretização de objetivos estratégicos nacionais previamente definidos.

Deste modo, foi considerado um conjunto de hipóteses de trabalho que orientou o presente estudo:

Hipóteses: A sociedade em rede potenciou o contacto directo entre os Estados e actores diversos de outros Estados, diminuindo a importância relativa da relação directa entre Estados e reforçando a importância da diplomacia pública.

A resolução dos problemas gerados pela era da informação requer a participação de entidades não estatais e de organizações multilaterais, pelo que algumas das funções tipicamente estatais passam a ser desempenhadas por estas entidades, reduzindo a importância relativa dos Estados.

As redes sociais correspondem a um instrumento objectivo de diplomacia pública dos Estados face aos desenvolvimentos proporcionados pela era da informação.

O novo paradigma de conflitualidade social no ciberespaço ditou a necessidade de agir diplomaticamente em rede, reforçando a importância da diplomacia pública na era da informação.

O 11 de Setembro reflectiu a existência de netwars, e evidenciou a necessidade de uma actuação eficaz ao nível da diplomacia pública contra o terrorismo, potenciando, decisivamente, o seu desenvolvimento, sendo de sublinhar o envolvimento das instituições militares.

Um “diplomata público” da era da informação deverá adquirir competências funcionais e técnicas de interação no ciberespaço, embora também deva dominar as competências da diplomacia tradicional.

Para a validação destas hipóteses procedeu-se a um extenso estudo bibliográfico e à análise de casos específicos.

1.5. Metodologia

Referindo-se a questão central deste estudo à análise do exercício da atividade diplomática, e da diplomacia pública em particular, optou-se por um extenso levantamento bibliográfico que permitisse uma caracterização abrangente da sua prática no contexto de uma era de comunicação global, tendo em conta os seguintes aspetos:

- Pesquisa e seleção de um conjunto de bibliografia adequada sobre informação, comunicação e diplomacia pública nas suas diversas vertentes;
- Pesquisa de páginas na *web* sobre diplomacia pública;
- Elaboração de uma questão central e de um conjunto de hipóteses que serviram de orientação para o estudo a realizar;
- Seleção da informação mais adequada e das modalidades de diplomacia pública mais relevantes para o estudo em causa;
- Seleção de bibliografia de autores com opiniões contrárias tendo em vista a obtenção de uma visão global quanto ao exercício da diplomacia pública.

Refira-se ainda que muitos dos exemplos indicados e das análises conceptuais elaboradas acabam por se basear em aspetos específicos dos EUA, dado que muitos conceitos que servem de base a este estudo lá têm origem.

Em termos geográficos, optou-se também por uma atenção mais particular ao âmbito geográfico dos países da Península Ibérica.

1.6. Estrutura do trabalho

O presente estudo encontra-se organizado em sete capítulos.

O capítulo dois refere-se a conceitos básicos, centrando-se no conceito de diplomacia nas suas diferentes perspetivas e visões. São também analisados os conceitos de informação, comunicação.

A introdução a esta temática parte do conceito de informação enquanto matéria-prima fundamental da atividade diplomática e do conceito de comunicação inerente ao exercício da diplomacia pública.

A análise à diplomacia pública requer também, no atual ambiente comunicacional, o estudo aprofundado do conceito de *soft power* e de diversas ferramentas utilizadas pelos Estados na comunicação com os cidadãos de outros países como a propaganda, as relações públicas, distinguindo-as da diplomacia pública.

Tal análise requer uma atenção à vertente tecnológica, sendo fundamental um olhar sobre as tecnologias de informação e comunicação e da interatividade que proporcionam no contacto entre os Estados e os cidadãos, efetuada no capítulo três. Neste capítulo é também analisado o conceito de rede enquanto forma de organização prevalecente na sociedade.

No capítulo quatro é feita uma análise aprofundada ao conceito de diplomacia pública, sublinhando-se o facto de não existir ainda uma definição consensual e precisa. É feita uma distinção da diplomacia pública face à diplomacia tradicional.

No capítulo cinco analisam-se perspetivas futuras para o exercício da atividade diplomática centrando a análise na diplomacia pública, e no processo de globalização e desenvolvimento.

O capítulo seis refere-se à análise da diplomacia cultural, dimensão fundamental fundamental do exercício da diplomacia pública na atualidade, no âmbito da qual assume um papel fundamental a diplomacia pública religiosa.

O capítulo sete refere-se à análise da diplomacia pública no contexto da Península Ibérica, enquadrando-a historicamente e projetando possíveis desenvolvimentos futuros, sendo propostas possíveis linhas de ação para uma estratégia de diplomacia pública ibérica, a partir de uma comparação internacional de diversos casos.

Este capítulo refere-se a uma análise mais objetiva dos contextos português e espanhol, com uma análise das semelhanças existentes entre os dois países da Península Ibérica, e as diferenças entre estes. Tendo em conta os conceitos anteriormente analisados, que assumiram o papel de orientadores do trabalho de pesquisa efetuado partiu-se para a identificação de situações práticas e a análise de situações de natureza mais prática.

No capítulo oito pretendem estabelecer-se linhas gerais tendentes à adoção de estratégias de diplomacia pública pelos dois países da Península Ibérica.

“ A diplomacia é uma arte, não uma ciência” (Cooper, 2003, p. 85)

2. Diplomacia e Informação

O conceito de diplomacia está diretamente associado ao conceito de informação, que constitui a sua matéria-prima base. É fundamentalmente na recolha e análise dessa informação que incide a essência da atividade diplomática. Por outro lado, podemos constatar que o próprio conceito de diplomacia evoluiu ao longo do tempo acompanhando o desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), nomeadamente ao nível do tratamento da informação disponível, e do modo como as redes eletrónicas afetam hoje o exercício da atividade.

De facto, ao longo do tempo, novos conceitos que derivam do termo diplomacia foram surgindo, procurando adaptar esta atividade às mudanças políticas e sociais que se foram verificando. A título exemplificativo note-se o conceito de diplomacia virtual, que se refere ao exercício da atividade diplomática adaptada a um novo ambiente comunicacional e a um novo contexto tecnológico, ou o conceito de diplomacia pública, entendido por muitos autores como a modalidade diplomática melhor adaptada a um contexto de comunicação global, em que o Estado já não detém o monopólio da informação nem controla os fluxos de informação, conceito esse que analisaremos de forma detalhada mais adiante neste trabalho.

Neste contexto, dois conceitos-chave são os de informação e comunicação, fundamentais na caracterização da era da informação. Estes dois termos apresentam uma grande interdependência pois “a informação só existe quando é comunicada e a comunicação não existe sem a informação” (Stumpf & Weber, 2003, p. 122). Analisaremos estes conceitos separadamente ao longo deste capítulo.

2.1. Diplomacia

A atividade diplomática remete-nos para a relação entre Estados diferentes e para processos de negociação entre eles, tendo por base interesses nacionais que podem ser distintos, sendo desempenhada tradicionalmente por embaixadores e enviados.

Como referido em Mendonça (2009, p. 18) a partir da definição de diplomacia de Smith (1999) para ilustrar a importância da influência sobre a ação de outros grupos nos fundamentos da atividade diplomática, a diplomacia pode ser entendida como “a arte de defender os interesses nacionais através da troca de informação sustentada entre governos, nações e outros grupos. O seu objetivo é o de (...) atingir acordos e resolver problemas. É a prática da persuasão”. Moreira (2005), define-a como “uma arte da negociação ou o conjunto das técnicas e processos de conduzir as relações entre os Estados” (pp. 74-75).

Outro aspeto importante da diplomacia refere-se ao facto de a diplomacia, por definição, dedicar-se à solução de problemas e resolução de diferendos sem o uso da força, conseguindo-o através da negociação e do compromisso, da promoção da cooperação para ganhos mútuos e da recolha de informação relacionada com a defesa dos interesses nacionais (Copeland, 2009, p. 2).

Outra visão tradicional da diplomacia é a de que se refere a um “instrumento da política externa para o estabelecimento e desenvolvimento de contactos pacíficos entre os governos dos diferentes Estados pelo emprego de intermediários mutuamente reconhecidos pelas partes” (Magalhães, 1995, p. 90).

Mas como referido anteriormente, a atividade diplomática encontra-se muito associada ao conceito da informação. Os conceitos de diplomacia e informação “entrelaçam-se cada vez mais. A opinião pública internacional encontra-se mais informada, o seu poder está aumentando; e a diplomacia é mais pública, mais transparente e universal” (Hernández, 2012, p. 2).

Pelo que, sustenta que “a matéria-prima da diplomacia é a informação: a forma como é obtida, acedida e tratada para o benefício de outros” (Schultz, 1997).

Numa perspetiva semelhante, Schmitz (1997) defende que a obtenção de informação é a razão de ser da diplomacia, enquanto que Smith (1999) refere que a informação, pública ou privada é o sangue da actividade diplomática.

De um modo geral, as definições de diplomacia encontram-se centradas na noção de Estado, no entanto, alguns autores, como os acima referidos, relevam mais a informação enquanto fundamento da actividade diplomática (Mendonça, 2009, p. 20).

Outra dimensão muito relevante da diplomacia é a comunicativa. Javier Hernández (2012) olha para a actividade diplomática muito por esta ótica e sublinha que “a diplomacia é um processo comunicativo”, a que se associam o “carácter negociador, relacional e simbólico da actividade diplomática” (p. 77).

Nesta ótica, Hernández (2012, pp. 78-80) apresenta seis modalidades distintas da actividade diplomática contemporânea:

- Diplomacia direta, que supera os canais ordinários estabelecidos de encontro e negociação e vai mais além, no sentido em que são os próprios Chefes de Estado, Chefes de Governo ou Ministros titulares quem estabelece esses contactos no lugar das representações diplomáticas oficiais em vez dos canais ordinários. No entanto, a necessidade de tomar decisões muito rapidamente é um dos pontos fracos da diplomacia direta que não permite margem de manobra e reflexão;
- Diplomacia multilateral ou por conferência, cujo precedente mais direto está nas conferências internacionais do século XIX. São encontros fixados antecipadamente, organizados de antemão, com o objetivo de celebrar acordos através do debate para consolidar linhas de atuação política partilhada;
- Diplomacia parlamentar – constitui uma evolução da diplomacia multilateral no sentido em que se dá amparo a uma organização internacional permanente que pode ser a União Europeia ou a ONU, tendo um carácter complementar à diplomacia governamental;
- Diplomacia ad hoc - é a modalidade mais clássica e tradicional, onde o diplomático tem um papel maior. Corresponde a missões especiais, negociações ou encontros para questões concretas;

- Diplomacia Pública – tem o objetivo de influir na opinião dos países estrangeiros. Dirige-se a novos atores, busca novas opções de relacionamento e encontram na comunicação e nas novas tecnologias um refúgio sobre o que assentar as suas estratégias;
- Entidades subestatais – que estão ganhando mais importância no cenário internacional, como é o caso das regiões, que desenvolvem atividades de representação, sociais, culturais e económicas, o que apelida de paradiplomacia. Por exemplo, no caso da União Europeia, muitas regiões estão representadas diretamente em Bruxelas.

Por outro lado, outro autor espanhol Javier Noya (2007, p. 107) apresenta uma distinção entre quatro tipos de diplomacia, a partir de uma matriz elaborada por Mark Leonard:

- Diplomacia tradicional que se refere à relação de governo para governo;
- Diplomacia pessoal relativa à relação de diplomata para diplomata;
- Diplomacia civil (ONG) e diplomacia de diáspora (emigração) – que se referem a relações de pessoas para pessoas;
- Diplomacia pública relativa à relação entre governo e pessoas;

Um outro conjunto de autores olha para a diplomacia de um modo mais abrangente, incluindo-a dentro do conceito um conjunto mais amplo de ações. White (1999, p. 250) considera que o termo diplomacia sintetiza genericamente todo o conjunto de ações associadas a ‘relações internacionais’, ‘política mundial’ ou ‘política externa’. Esta é uma perspetiva da diplomacia como um processo global que se traduz em múltiplas ações no âmbito internacional. Como citado anteriormente em Mendonça (2009) nesta perspetiva a diplomacia pode “ser encarada numa perspetiva macro (estudo da política mundial como um todo) ou numa perspetiva micro (comportamento de Estados e outros atores na política internacional). Numa perspetiva macro, White considera estarmos perante um processo de comunicações central a nível global, abrangendo a resolução de conflitos pela negociação e diálogo. Numa perspetiva micro,

a diplomacia é mais olhada como um método ou ferramenta para atingir um objetivo ou meta, e menos como processo global” (p. 19).

Por seu turno, Copeland (2009, p. 165) considera a diplomacia como algo amplo, mas de uma perspectiva muito prática. Sublinha que a diplomacia tradicional envolve o contacto direto entre Estados distinguindo-a de outras ações. De modo diferente, as relações públicas procuram também informar como a diplomacia mas não têm um elemento de persuasão. As relações culturais enriquecem a experiência e aumentam a compreensão mútua, mas se não enquadradas numa estratégia diplomática, podem carecer de objetividade. Por outro lado, a propaganda é um fluxo de informação, ao contrário da diplomacia, num só sentido, e muitas vezes caracterizado por enviesamento ou falta de rigor.

Copeland (idem) considera ainda que os envolvidos na guerra da informação e PSYOP (hoje MISO) aspiram a dominar as comunicações e afetar os processos em situações de conflito, o que os difere dos atores diplomáticos. No entanto, como veremos mais à frente, poderão fazer parte de um quadro de uma estratégia diplomática.

Para o âmbito deste estudo, interessa-nos sobretudo reter a associação entre a diplomacia e os conceitos de informação e comunicação, bem como a sua relação com dimensões distintas como a cultural, a das relações públicas, a dimensão militar ou a religiosa.

No âmbito do presente estudo, interessa-nos, sobretudo, a análise do conceito de diplomacia pública, que iremos analisar mais à frente enquanto modalidade diplomática dirigida aos cidadãos externos e que tem vindo a ganhar relevância no atual ambiente comunicacional. Neste sentido, é também fundamental a análise do processo comunicacional entre os Estados e os cidadãos estrangeiros, num contexto cada vez mais interativo e dinâmico.

2.2. Informação

2.2.1. Conceito de informação

Começaremos pela análise ao conceito de informação e de que forma a sua evolução veio a exercer influência na forma e relacionamento entre atores de diferentes Estados.

No atual ambiente comunicacional, a atividade diplomática, em qualquer uma das suas modalidades, está diretamente associada ao conceito de informação, mas também aos conceitos de conhecimento ou de comunicação. Pelo que é útil olhar para estes conceitos e para a sua abrangência associando-os ao exercício da diplomacia.

Na sociedade atual, caracterizada por um volume e fluxo de informação sem precedentes e crescentes, a informação desempenha um papel cada vez mais central a diversos níveis como o social, económico, político ou cultural, nos quais as redes globais de informação, como a Internet, adquirem uma importância crescente.

Existem várias abordagens ao conceito de informação, nem sempre compatíveis umas com as outras.

Sagredo Fernández e Izquierdo Arroyo (1983, p. 179) remetem a origem do termo informação para a raiz «inform» a partir da qual se formam os termos informação, e também informar ou informado.

Informar resulta de IN+FORMARE, referindo-se à transmissão de uma notícia, dar a conhecer o desconhecido (para o destinatário) (idem, pp. 180-181).

Outra perspetiva quanto à origem da palavra informação, é a de que, “no seu sentido original, a palavra informação exprime essencialmente a ideia de em-formação (enformação). Tendo daí derivado o sentido atual de informação – sendo a enformação feita com vista a uma informação” (Monteiro et al, 2008, p. 233).

Podemos definir genericamente informação como o significado atribuído por um indivíduo a um dado conjunto de sinais, dando o nome de mensagem a esse conjunto de sinais (Ferreira do Amaral, 2009, p. 13).

A mensagem pode ser definida como a “manifestação física da informação produzida por uma fonte”, distinguindo informação analógica, referente “à quantidade física de informação que varia com o tempo de uma forma suave e contínua” e informação digital “construída a partir de uma sequência de símbolos discretos” (Nunes, 1995, p. 17).

Esse conjunto de sinais corresponde a dados que podem ser definidos como “conjuntos de factos discretos e objetivos sobre eventos recebidos por intermédio dos sentidos” (Amaral & Pedro, 2004, p. 31).

A informação poderá referir-se também à organização de dados com o objetivo de explicar uma situação específica ou particular. Pelo que poderemos também definir informação como o “resultado da agregação e composição desses dados elementares, realizada de acordo com determinados objetivos. É a informação que fornece sentido aos dados de forma a obter descrições de acontecimentos, objetos ou situações” (Santos & Ramos, 2006, p. 8).

Deste modo, os dados para se transformarem em informação, deverão conter um significado capaz de cativar o destinatário, correspondendo a “um conjunto de factos discretos e objetivos que caracterizam um determinado acontecimento” (Cabrita, 2009, p. 46).

Amaral e Pedro (2004) referem que “o conceito de informação sobressai desta forma como o esforço de contextualização para extrair da realidade dos dados os detalhes essenciais para a nossa sobrevivência” (p. 32). Neste sentido, a informação provém dos dados mas deverá ter significado para o destinatário para ser considerada como tal, devendo:

- Possuir contexto, atribuindo objetivo aos dados;
- Ser categorizada, a partir de uma abstração da realidade constituída por categorias;
- Ser valorizada no contexto das categorias;
- Permitir o controlo de erro induzido pela categorização;
- Ter coerência percebida com outros dados relativos à mesma realidade.

Deste modo, existe uma diferença muito relevante entre dados e informação. “A pouca relevância de que os dados são acusados advém da ausência de: contextualização; atribuição de sentido, de interpretação e de avaliação, porque descrevem apenas uma parte dos acontecimentos” (Cabrita, 2009, p. 46). Esta autora defende ainda que:

Desprovidos de contexto temporal e espacial, os dados apresentam-se sob a forma de números, palavras, sons e imagens podendo ser criados, adquiridos, armazenados, recuperados distribuídos, nomeadamente através de sistemas tecnológicos existentes nas organizações. Embora pouco relevantes, os dados são importantes, porque são a matéria-prima essencial para a construção da informação (ibidem).

De modo diferente a informação constitui a leitura que uma pessoa faz dos dados ou a relação efetuada entre dados. “São dados interpretados, dotados de relevância e propósito. A informação compreende factos e dados organizados e implica um ato de transferência ou partilha entre, pelo menos, duas pessoas, o emissor e o recetor” (Cabrita, 2009, p. 46).

Deste modo, existe no processo informativo o nascimento de algo novo. “O principal atributo da informação é moldar ou alterar a visão ou perspetiva de quem a recebe. É o recetor que, à luz do seu julgamento, crenças, valores e verdades, acaba por seleccionar, interpretar e dar sentido à informação” (ibidem).

Numa perspetiva distinta, menos subjetiva, Sagredo Fernández e Izquierdo Arroyo (1983, p. 181) referem duas aceções comuns da palavra informação:

- Ação e efeito de informar-se;
- Notícia ou conjunto de notícias resultantes dessa ação/efeito.

A partir destas duas aceções, estes autores citando López Yepes (1978) sublinham a polissemia do termo informação que se pode referir ao conteúdo de uma mensagem e ao processo da sua transmissão, indicando simultaneamente o processo e o objeto da informação.

A informação “tanto pode ser conteúdo (notícia) como pode ser o modo como esse conteúdo é transmitido (*mass media*). Ela designa tanto as empresas de difusão

como a exigência social de informar e de estar informado, facto fundamentalmente de transformação coletiva” (Monteiro et al, 2008, p. 233).

Tal como referem Sagredo Fernández & Izquierdo Arroyo (1983, p. 254) e também Monteiro et al (2008, p. 233) em termos do seu uso prático, a palavra informação, acaba por não distinguir-se muitas vezes dos outros termos muitas vezes utilizados para designar realidades empiricamente semelhantes como comunicação de massa e *mass media*.

Benito, citado por Sagredo Fernández & Izquierdo Arroyo (1983), referia-se à informação defendendo que “todo o estudo da informação deve partir do seu primeiro sentido verbal de dar notícia de uma coisa: a informação como ação e efeito de informar ou informar-se” (p. 253).

Lecrerc (2000) define informação como “todo o enunciado que se refere a um qualquer estado da realidade, tal como o que dá a distância da Terra à Lua, o número da população francesa em 1995, a presença de um livro numa biblioteca pública” (p. 37).

Nesta ótica, uma informação é um enunciado que trata de um qualquer estado da realidade, quer esse estado seja estável, duradouro, ou, pelo contrário, transitório e passageiro. Como refere Lecrerc (2000) “Quando o estado sobre o qual se refere a informação é estável (estado orgânico), a informação possui um valor durável” (p. 37). Pelo contrário, quando este estado é transitório, “então a informação só possui validade – de valor de verdade – apenas durante o período de tempo ao qual se refere” (p. 38).

A noção de código é também relevante neste contexto, sendo necessário decodificar um código para que haja informação. “A página de um livro só por si não constitui qualquer informação para todos os que não souberem decodificar o código em que essa página está escrita” (Freixo, 2011, p. 377). A página, tal como o papel ou a tinta “permanecem no plano empírico ao nível da materialidade das coisas e não das palavras, que já pertencem ao domínio do simbólico” (idem, p. 378).

Wiener afirmava que “informação é um termo que designa o conteúdo daquilo que permutamos com o mundo exterior ao ajustar-nos a ele, e que faz com que o nosso ajustamento seja nele percebido” (citado por Freixo, 2011, p. 379). Freixo considera que:

O processo de receber e utilizar informação é o processo do nosso ajustamento às contingências do meio ambiente. Neste sentido, podemos então afirmar que informar é dar forma a uma informação destinada a outra ou a várias pessoas. A informação é, pois, uma noção que abrange simultaneamente um conteúdo e a sua forma, bem como o ato de o transmitir. Pode ser compreendida como a notícia, no sentido corrente: primeiro sinal que se dá ou se recebe de um acontecimento que acaba de se produzir ou de ser conhecido. Pode estender o seu significado a todo o processo que vai da investigação à difusão. Na sua aceção mais vulgar, a informação cobre o conjunto dos factos de atualidade levados pelos média ao conhecimento do público” (ibidem).

A caracterização da informação remete-nos também para a sua disponibilidade. A crescente facilidade no acesso à informação potenciada pelo desenvolvimento de novas tecnologias de informação e comunicação levou à definição de uma era da informação a partir dos anos 1970’s.

Como refere Wik (1999) “antigamente toda a informação estava escondida, com a exceção da que estava disponível. Hoje toda a informação está disponível, com a exceção da que está escondida”.

Outra dimensão relevante da informação é a de que se trata de algo variável no tempo, relacional e não absoluto (Borer, 2007, pp. 236-237). Este aspeto leva a que a informação seja difícil de medir, categorizar e entender, sendo que o que o que é boa informação numa semana poderá representar desinformação na semana seguinte.

Outros autores referem-se mais a uma dimensão política da informação, como é o caso de Seib (2012) que sublinha que cada vez mais a informação “chegará às pessoas e quando chegar, irá – em muitos casos – provar ser libertadora” (p. 16).

Taylor (2009, p. 14) aborda também o conceito de informação e a era da informação numa dimensão mais política. Este autor atribui uma relação à era da informação e ao terrorismo dado que considera que os terroristas sem a sociedade da informação não passariam de anarquistas ou criminosos comuns, correspondendo a sua ação efetiva a 90% de publicidade e apenas 10% a violência.

Outros autores olham para a informação como basilar da própria existência.

Jiri Zeman (citado por Sagredo Fernández & Izquierdo Arroyo, 1983) considera que:

a informação significa a disposição de alguns elementos e partes – materiais ou imateriais – em alguma forma, em algum sistema classificado. Isso significa a classificação de algo. Nessa forma geral, a informação é tanto a classificação de símbolos e das suas relações numa conexão, como a organização dos órgãos e das funções do ser vivo, ou a organização de um sistema social qualquer ou de outra comunidade em geral. A informação expressa a organização de um sistema que pode ser descrito matematicamente. Não se ocupa da matéria desse sistema, mas da sua forma que pode ser a mesma para matérias muito diferentes (...) A informação é, pois, a qualidade da realidade material estar organizada (o que representa também a qualidade de conservar esse estado organizado) e a sua capacidade de organizar, de classificar um sistema, de criar (o que constitui igualmente a capacidade de aumentar a organização). É, ao lado do espaço, do tempo e do movimento, outra forma fundamental da existência da matéria: ...Sem organização, sem conservação e acréscimo da organização, a matéria não poderia existir em nenhuma forma, assim como não existe sem o espaço, o tempo e o movimento (p. 181).

Gleick (2012) considera-a o princípio vital do mundo: “A informação é aquilo que faz mover o nosso mundo: o sangue e o combustível, o princípio vital. Impregna as ciências de cima a baixo, transformando todos ramos do conhecimento” (p. 17).

Por sua vez, a especialista em inovação Sarita Albagli (1999) olha para toda a era da informação de uma perspectiva estrutural, definindo-a como “a configuração de um padrão sócio-técnico-económico, hoje emergente, em que as atividades humanas estão centralmente baseadas e organizadas em torno das atividades de geração, recuperação e uso de informação e conhecimento” (p. 291). Para esta autora, trata-se de um

conceito multidimensional que procura dar conta, dentro de uma visão conjunta, de mudanças que se têm operado em esferas e dimensões distintas da vida humana em sociedade, as quais interagem de forma sinérgica e confluem para projetar a informação e o conhecimento (...) como elementos estratégicos, dos pontos de vista económico-produtivo, político e sócio-cultural (ibidem).

Numa perspetiva semelhante à de Albagli, para Lastres e Ferraz (1999, p. 31) a era da informação caracteriza-se por:

- Crescente complexidade dos novos conhecimentos e tecnologias utilizados pela sociedade;
- Aceleração do processo de geração de novos conhecimentos e de fusão de conhecimentos;
- Crescente capacidade de codificação do conhecimento e a maior velocidade;
- Aprofundamento do nível de conhecimentos tácitos (não codificáveis e específicos de cada unidade produtiva e seu ambiente);
- Mudanças fundamentais nas formas de gestão e de organização empresarial, gerando maior flexibilidade e maior integração das diferentes funções da empresa.

Albagli (1999, p. 293) distingue ainda entre informação simbólica, tratada por meio da comunicação inteligente entre máquinas ou por máquinas, como na informática e informação da matéria viva, tratada por intermédio da engenharia genética.

O conceito de informação poderá ser também abordado em função do contexto a ser considerado. Armstrong (2009, p. 67) enquadra a informação no contexto das modernas comunicações globais que criam e mobilizam comunidades de forma independente das fronteiras geográficas. Considera a informação como “o centro de gravidade, o ponto focal em que uma força centrípeta parece existir agregando tudo o resto à sua volta”.

Este conceito poderá também ser contextualizado em função do enquadramento tecnológico. Ilharco (2003) refere que a tecnologia de informação “é o tipo de tecnologia que atua, que age sobre a informação através de instrumentos que captam, armazenam, processam e distribuem textos, números, sons, imagens e todo o tipo de comunicação deste género de dados (p. 79). Neste sentido, “a informação tecnológica é o resultado de muitos e variados instrumentos e objeto da nossa atenção e sobretudo da nossa ação” (ibidem). Ilharco (2003, p. 107) defende que a informação e a comunicação não são apenas um instrumento, apesar do carácter instrumental da informação

tecnológica, mas também um novo sector da atividade económica e social, traduzindo uma realidade em que os instrumentos se transformam eles próprios um sector autónomo de atividade.

Numa perspetiva diferente, Clausewitz (1968) define informação como “todo o conhecimento que temos sobre o inimigo e o seu país; portanto, o fundamento de todas as nossas ideias e ações” (p. 162). Esta é uma definição de informação particularmente interessante no contexto do estudo da diplomacia pública, ao centrar o seu objeto nos atores externos, e nas ações que poderão ser tomadas sobre eles, tendo em vista a concretização de objetivos internos previamente estabelecidos.

Numa perspetiva mais associada à gestão das organizações, Laudon e Laudon (2006) referem-se à informação como “dados que foram trabalhados de uma forma que tenha significado e seja útil para os seres humanos” (p. 13), definindo os dados como um “conjunto de factos não processados que representam eventos que ocorrem em organizações (...) antes de serem organizados e combinados de uma forma que as pessoas possam entender e usar” (ibidem).

Outros autores, enquadram a informação sob a perspetiva do processo comunicativo. Garcia (2005) sublinha que o “propósito de comunicação é fundamental para que haja comunicação” (p. 205) sustentando que a informação:

Nasce a partir do momento em que esse observador tenta comunicar a outra pessoa os resultados a que chegou e para tal combina-os com conhecimento que já possui formando uma unidade cujos meio de expressão e estrutura julga mais adequados para o fim que se propõe atingir (idem).

Garcia sustenta ainda que “enquanto ato de comunicação ou como objeto de cognição uma informação implica que os respetivos emissor e recetor sejam pessoas e que nesse processo estejam envolvidos mentes e processos cognitivos humanos” (ibidem).

De acordo com esta perspetiva, a informação nasce então da intenção explícita ou implícita de comunicar ou dar forma a algo na mente de um destinatário.

Freixo também olha para a informação na perspetiva comunicacional: “Nestas condições papel e tinta são designados como suporte e, enquanto tal, apenas condições

(imprescindíveis mas não suficientes) para que possa existir comunicação” (Freixo, 2011, p. 378). Este autor sustenta que:

Um livro arrumado na estante não é comunicação se não a partir do momento em que se dá a relação entre o texto produzido pelo autor e o leitor que o lê e interpreta. Ora, é justamente o termo «relação» que estabelece a condição fundamental da qualificação, isto porque um livro numa estante é potencialmente comunicação, ou seja, pode tornar-se comunicação a partir do momento em que é lido (idem).

Pelo que considera que “a informação (...) é comunicação que pode ser desencadeada (ativada) a qualquer momento desde que a consciência a venha resgatar, ou seja, ler, ouvir, assistir... enfim decodificar ou interpretar o código de forma a reconstituir a mensagem” (idem).

Nesta perspetiva, “o termo informação refere-se à componente propriamente material, ou melhor, refere-se à organização dos traços materiais por uma consciência, enquanto o termo comunicação exprime a totalidade do processo que coloca em relação duas (ou mais) consciências” (idem).

Outro conceito de informação apresentado por Freixo é o de que “a noção de informação, que recobre ao mesmo tempo os dados, as notícias e o conhecimento, constitui, como disse Heinz von Foerster, um «camaleão conceptual», particularmente vicioso” (idem, p. 381).

Este autor olha assim para a informação como uma espécie de fusão entre a informação popular e a comunicação social. “A informação moderna é, pois, o resultado desta coexistência, por vezes feliz mas nunca definitiva, entre uma comunicação social espontânea, mas limitada, e uma informação popular e difundida segundo uma técnica abertamente industrial” (idem, p. 383).

Alguns autores que dedicaram-se à elaboração de tipologias ou taxonomias da informação. Cardoso (2006, p. 92) procura efetuar uma tipologia da informação analisando três perspetivas distintas, mas complementares, a partir das quais o conceito é analisado: enquanto recolha, tratamento e análise de dados e consequente produção de informação (ótica das Ciências da Informação); informação enquanto associada ao conteúdo da mensagem e da comunicação que se estabelece entre dois sujeitos, sendo

essa comunicação mediada ou não tecnologicamente (a ótica das Ciências da Comunicação), e mais recentemente, informação enquanto vida, numa referência à dimensão genética do ADN (a ótica das Ciências da Vida).

Cardoso refere que a informação autonomiza-se como domínio científico no pós-guerra associada ao desenvolvimento da ciência e tecnologia e da sua importância na sociedade. A teoria da informação foi criada por Shannon e Weaver baseada em conceitos matemáticos que explicavam a interação como processamento, transmissão e receção de informação, sendo o seu conteúdo ao mesmo tempo ordenador e ordenado.

À semelhança do considerado por Garcia, também Cardoso sublinha que o aparecimento, por um lado das tecnologias de informação e comunicação em rede (Internet, intranets) e, por outro, da digitalização de conteúdos aliada às tendências de convergência tecnológica entre computadores, telecomunicações e televisão trouxe uma nova aproximação entre os interesses das ciências da comunicação e da informação.

No entanto, para Cardoso existe sempre uma clara distinção entre as disciplinas da informação e da comunicação. “Enquanto a informação é baseada numa orientação marcada pela técnica, a comunicação carrega consigo uma ênfase sociocultural que a liga às humanidades e à política” (Cardoso, 2006, p. 126).

No final da década de 1960 a área de estudos passou a chamar-se ciência da informação. Cardoso sublinha que a ciência da informação tal como a comunicação derivam das ciências sociais, sendo consideradas ciências sociais aplicadas, estando o seu objeto associado à resolução dos problemas de informação da sociedade, sendo uma ciência multidisciplinar estando associada à biblioteconomia, informática, linguística, ciências cognitivas e comunicação.

Como refere Cardoso, na perspetiva da ciência da informação, a comunicação é vista como parte do processo de transferência de informação, um processo intermediário que permite a troca de informações no qual a informação é um produto, uma substância, uma matéria.

Também McLuhan se referia à informação como estando presente em tudo, considerando um processo evolutivo em que os produtos sólidos se tornam acessórios da informação. McLuhan (2008) sustentava que

Até os recursos naturais têm um aspeto informacional. Existem em virtude da cultura e da competência de alguma comunidade. O contrário, porém, é também verdade. Todos os meios, ou extensões do homem, são recursos naturais que existem em virtude dos conhecimentos e competências partilhadas por uma dada comunidade” (p. 153).

Para este autor, “à medida que a automatização se instala, torna-se óbvio que o bem fundamental é a informação, e que os produtos sólidos são meramente acessórios no movimento da informação” (idem, p. 212).

Para este trabalho, importa olhar para a informação sobretudo como matéria-prima da atividade diplomática, tendo em conta o processo comunicacional estabelecido entre os Estados e o seu público-alvo, e das modernas comunicações globais como refere Armstrong ou da era de comunicação global tal como definida por Zaharna (2010).

Contextualizando a informação especificamente dentro do âmbito da atividade diplomática, tal como o faz Arquilla (2007, p. 2) é importante situar a informação num domínio mais abrangente que o da estrita diplomacia tradicional praticada pelos governos. Incluem-se todos os esforços persuasivos que se direcionam ao público de massas, pelo que deverão ser consideradas a gestão da informação, a segurança dos dados, e as PSYOP (MISO) e engano. Como veremos mais à frente, alguns destes domínios são enquadráveis no âmbito das ações associadas ao exercício da diplomacia pública.

Neste contexto, é relevante o conceito de sistema de informação, “é aquela estrutura integral encarregada de prover informação aos usuários, explorando o máximo conteúdo dos documentos, com o fim de extrair o conhecimento e transportá-lo a outras estruturas. Um sistema de informação pode ser a estrutura de uma biblioteca ou um centro de documentação, ou uma plataforma a partir da qual se distribui informação” (Moreiro González et al, 2006, p. 2).

2.2.2. Processo de informacionalização

A informacionalização refere-se às operações de virtualização que “mobilizam a expansão do que alguns chamam de desmaterialização” (Marques, 1999, p. 193), que se referem a “técnicas de representação do tempo e do espaço tridimensional em que vivemos no mundo bidimensional do papel – os números, as tabelas, os horários, as fórmulas, os desenhos, os mapas, os roteiros e os planos” (ibidem).

Neste particular, Marques considera que é central o papel dos portugueses:

Durante o século XV, eles pioneiramente tiraram instrumentos de medidas das universidades e, mediante uma série de inovações simultaneamente sociais e técnicas, simplificaram-nos e colocaram-nos entre os marinheiros nos navios, passando a confeccionar e fazer uso de tabelas, mapas e roteiros de viagens. A localização das naus, o mar, os rochedos, as ilhas, o território (...) puderam assim ser substituídos pelo mapa (ibidem).

Marques refere que “à viagem atual (aquela que acontece e que corriqueiramente chamamos de real) contrapõe-se a viagem virtual que existe no roteiro traçado sobre um mapa”.

Este autor sublinha

Ao trabalho de fazer a viagem atual acontecer, os portugueses no século XV acrescentaram o trabalho de criar a viagem virtual (...) os portugueses intensificaram o foco no trabalho prévio de informacionalização (ou desmaterialização): o trabalho de reduzir a matéria pesada (dura, hard) da viagem à matéria leve (macia, soft) dos instrumentos de medidas, do papel e da tinta (ibidem).

Dado que a viagem virtual feita por roteiros, planos e horários é o resultado do trabalho prévio de informacionalização e tornou a viagem atual mais eficaz, mais precisa, mais segura, mais económica. Marques (idem, p. 194) refere que o trabalho prévio de informacionalização aumentou a produtividade das viagens.

Este autor sublinha que “cerca de três séculos após a intensificação da informacionalização das viagens (processos) intensificam-se as informacionalizações dos navios (produtos): os números, os desenhos (mapas) e as instruções de montagem (tabelas, planos, roteiros) cada vez mais detalhados para a sua construção” (idem, p. 195).

Por outro lado, este autor refere que no início do século XIX a marinha inglesa deu um passo decisivo na intensificação do trabalho de informacionalização na construção dos navios.

Paulatinamente, na Europa, e depois nos Estados Unidos, os homens bem cedo começaram a informacionalizar o mundo-da-vida feito de trigo, lã, comida e roupa olhando-o através das lentes das subestruturas matemáticas dos números e emblemas da ciência económica: preços, oferta, procura, quantidades e qualidades padrões (ibidem).

Com a ida ao espaço, Marques (idem, p. 196) considera que as realidades virtuais tinham começado a parecer mais reais do que a experiência atual.

Marques considera que “uma história de vencedores da construção do mundo moderno pode ser contada como a história do aumento paulatino e sub-reptício da quantidade de trabalho sobre a informação em relação à quantidade de trabalho sobre a matéria” (ibidem). Neste sentido, a informacionalização da economia é definida como o aumento relativo da quantidade de trabalho sobre a informação em relação à quantidade de trabalho sobre a matéria. Como Marques (idem, p. 197) observa, este aumento da quantidade de trabalho sobre a informação em relação à quantidade de trabalho sobre a matéria vem-se acelerando desde a década de 1970. É a partir da década de 1970 que as ferramentas de trabalho desmaterializaram-se ou informacionalizaram-se mais intensamente.

Verifica-se pois, uma informacionalização crescente nos equipamentos mecânicos como a indústria automóvel, mas também no agroindustrial, sendo mais clara nos equipamentos eletrónicos, em que as matérias-primas representam uma proporção bastante baixa do custo de produção.

Outro aspeto enaltecido por Marques refere-se à informacionalização dos processos de produção, exemplificando com a utilização de 5600 engenheiros na

produção do Boeing 777. O exemplo da indústria aeronáutica é relevante pela complexidade do seu processo de produção e pela necessidade de extenso recurso a processos informacionais. A produção deste avião requereu o acesso a diferentes e novas fontes de informação. Como sublinham Depeyre e Dumez (2008), tratou-se do

Primeiro avião comercial a ser concebido em ligação estreita com os clientes (as companhias aéreas), totalmente de forma computadorizada, e em ligação com toda a cadeia de fornecedores. O sucesso é enorme. A Boeing estima ter adquirido uma capacidade genérica: o desenvolvimento em ligação com os clientes e com a cadeia de fornecedores de sistemas complexos apoiando-se em meios informáticos de simulação e de teste” (p. 162).

Mais tarde, a produção de outras aeronaves seguiu caminhos semelhantes. No caso do Airbus A380 estiveram envolvidos no pico da produção mais de 5000 em 2003 (Norris & Wagner, 2005, p. 96).

O conceito de informacionalização da economia é relevante no contexto do presente estudo ao permitir, no contexto da atual era de comunicação global, verificar que corresponde ao aumento relativo da quantidade de trabalho sobre a informação em relação à quantidade de trabalho sobre a matéria. Este é um aspeto que reforça a importância do exercício da atividade diplomática adaptada a esse contexto, concretamente no que se refere ao exercício da diplomacia pública.

2.2.3. Sociedade da informação

Um outro conceito relevante é o de sociedade da informação e que vem traduzir uma alteração estrutural das sociedades contemporâneas em função da predominância de novas tecnologias de informação que vieram aumentar o valor económico dos recursos informacionais nessas sociedades.

Intuitivamente, o conceito de sociedade da informação remete-nos para as novas tecnologias de informação e comunicação. A sociedade da informação assenta numa “dependência das suas atividades face à nova tecnologia informacional e comunicacional, a qual se baseia (...) na organização, (...) que pode ser entendida e estudada como um fenómeno de informação e comunicação” (Ilharco, 2003, p. 93).

No entanto, não existe um consenso quanto às origens do conceito de sociedade da informação. De acordo com Oliveira et al (2004A, p. 17) e David Lyon (citado por Cardoso, 2006) o conceito da sociedade da informação, teve origem nos EUA, assentando na “conceção de que com as novas tecnologias de informação e comunicação, a informação passa a ser a fonte principal da produção de valor e consagra a primazia das atividades informacionais em relação às atividades do sector secundário e terciário” (Oliveira et al (2004A, p. 17). Deste modo, “informação e conhecimento sobrepõem-se à força do trabalho e ao próprio capital. Informação e comunicação tornam-se componentes fixas de todas as formas de produção” (ibidem).

Por sua vez Ortoleva (2004) lembra que o investigador norte-americano James Beniger explica o desenvolvimento da sociedade da informação com base na aumentada necessidade de instrumentos de comunicação potentes e fiáveis em função direta da complexidade crescente das atividades produtivas e das interdependências sociais. “À medida que a sociedade moderna se configura em sistema e confia em organizações de tipo sistémico, impõe-se a necessidade de instrumentos que liguem entre si, em tempo real ou o mais rápido possível, os diferentes pontos do próprio sistema” (p. 33).

Por outro lado, como refere Cardoso (2006, p. 55) a expressão ‘sociedade da informação’ encontra-se vulgarmente associada à União Europeia através de uma reunião realizada em fevereiro de 1995 em Bruxelas na qual, pela primeira vez, se discutiu sobre a ‘sociedade da informação planetária’ e para a qual foram convidados os países pertencentes ao então G7, as delegações governamentais da União Europeia e os responsáveis das grandes empresas aeroespaciais e eletrónicas da Europa, Japão e Norte-americanas. Cardoso (2006) considera que a sociedade da informação existe enquanto “conjunto de objetivos essencialmente de carácter político, desenvolvido no contexto das instituições da União Europeia, depois apropriado pelos países membros da União, e posteriormente incorporado no discurso de muitas organizações multilaterais de carácter político e económico global” (p. 99), existindo apenas como construção cultural.

No entanto, segundo o mesmo Cardoso o conceito de sociedade da informação não terá tido origem na União Europeia, mas na ideia de *Johoka Sakai*, ou sociedade da informação, lançada em 1969 pelo Ministério de Comércio Internacional e Indústria japonês.

De modo diverso, Neto (2009) defende que na origem da sociedade da informação está a criação nos 1940's do primeiro computador e da emergência de um novo ramo da ciência dedicado ao estudo de fenómenos da comunicação, a cibernética, em que “os comportamentos dos indivíduos passariam a ser explicados em função da natureza das trocas de informação estabelecidas com o meio envolvente” (p. 378).

A sociedade da informação também poderá ser olhada como “acréscimos nos volumes de informação disponíveis, ao significado do processamento de informação em cada vez mais domínios sociais e ao facto de que a tecnologia de informação fornece uma infra-estrutura básica da qual as sociedades se tornam cada vez mais dependentes” (Hamelink, 2004, p. 261).

Hamelink (idem) refere que é usual pensar-se que mais informação é sempre melhor do que menos informação, que se as pessoas estiverem melhor informadas acerca umas das outras, entender-se-ão melhor e estarão menos inclinadas para o conflito. Este autor tem um entendimento diverso do papel da informação nas relações interpessoais e realça o facto de que os conflitos mortais não são normalmente causados por falta de informação, podendo ser baseados na informação adequada que os adversários têm sobre cada um, defendendo que “a harmonia social é grandemente devida ao grau de ignorância que os atores têm relativamente a cada um” (p. 263) e que “se todos tivessem informação exaustiva sobre cada um com quem vivem e trabalham a probabilidade de eclodir uma violenta guerra civil seria muito grande” (ibidem).

Pelo que conclui que “a maioria das pressuposições acerca do papel e efeitos da informação e conhecimento baseia-se em modelos de causa-efeito seriamente defeituosos. A informação e o conhecimento são concebidos como variáveis-chave nos processos sociais e, consoante a forma como forem manipuladas, determinados efeitos sociais ocorrerão” (ibidem).

Em grande medida por tratar-se de um conceito recente, a sociedade da informação não é um conceito ainda inteiramente estabilizado nem consensual. Cardoso (2006, p. 92) alerta para as imprecisões que se têm verificado no conceito sociedade da informação. Este autor entende que o conceito de sociedade da informação não é o mais adequado para captar a complexidade das mudanças em curso na sociedade contemporânea e refere-se à sociedade da informação como “sociedade em que o intercâmbio da informação é a atividade social central e predominante” ou “processo de

mudança social baseado na informação”, sendo produto do “processo tecnológico que nos permite processar, armazenar, selecionar e comunicar informação em todas as formas nela disponíveis” (Cardoso, 2006, pp. 93-94).

Por outro lado, Webster (citado por Cardoso, 2006) considera dois tipos de teses: a de que existe uma radicalização das tendências ou de uma integração no contexto vigente. Por um lado, estavam aqueles que defendem estarmos a viver uma situação de mudança radical de paradigmas nos mais diversos sectores da sociedade, falando do surgimento de um novo tipo de sociedade, a sociedade de informação enquanto novo estágio da evolução social. Para os outros, “as transformações que ocorrem não representam ruturas com os modos de organização social existentes, são sim evoluções dentro de um quadro previamente estabelecido”.

De acordo com a perspectiva de Oliveira et al (2004, pp. 17-18), a sociedade da informação baseia o seu funcionamento e o seu desenvolvimento em três dimensões principais: as tecnologias de informação, o complexo conglomerado do audiovisual e as telecomunicações, sendo no entanto a Internet a estrutura emblemática da sociedade da informação e o paradigma da sociedade em rede.

Estes autores sublinham cinco vetores de análise da sociedade da informação comuns às abordagens teóricas da sociedade da informação, a partir de Webster: o tecnológico, o económico, o ocupacional, o espacial e o cultural. Juntam um sexto vetor, o mitológico.

Existe um conjunto de autores privilegia a tecnologia “como responsável de todas as transformações nas mais diversas atividades humanas (...) dando um valor determinístico ao vetor tecnológico”.

Por seu turno, “a análise dos vetores económico e ocupacional salienta sobretudo as alterações que a informação, (...) veio introduzir em todo o sistema produtivo, alterando as formas das organizações, a dinâmica do emprego, os ritmos de produtividade, a criação de novos bens e serviços, estabelecendo profundas modificações na criação, acumulação e distribuição de riqueza”.

A dimensão espacial apela à libertação do espaço e do tempo operada pelas novas infra-estruturas da informação e comunicação, e para a compressão do espaço e

do tempo operado pelas tecnologias de informação, que conduzem à globalização da cultura e da informação.

O vetor cultural chama a atenção para o domínio das grandes empresas transnacionais e a para a industrialização da cultura.

O vetor mitológico apela à “predisposição psicológica, social e cultural para a utilização, manuseamento, rendibilidade das novas ferramentas que fazem da informação conhecimento e do conhecimento participação consciente” (idem, p. 81).

Refira-se que, a este respeito, Webster (2004) rejeita que a sociedade da informação seja um compósito dos diversos elementos que se crê comporem a sociedade da informação argumentando tratar-se de um conceito impreciso, referente a algo difícil de definir e, por isso mesmo, é difícil dizer que se trata de algo novo. Neste sentido, Webster coloca também reservas ao facto de a era da informação marcar algo novo, considerando que existe mais informação a circular mas, e ao contrário do defendido por outros outros autores, que “permanece sob o controlo de forças há muito estabelecidas (...) há bons motivos para duvidar das pretensões de que estamos a entrar numa nova era. Mais informação não produz por si só uma sociedade da informação” (p. 54).

A Internet apresenta assim uma dupla natureza, como tecnologia de informação e como tecnologia social, face à interação de milhões de atores criando novas dimensões de relação social e de organização social (Oliveira et al, 2004, p. 20).

Divergindo das perspetivas mais comuns, Castells caracteriza as sociedades contemporâneas como informacionais e não como da informação, indicando o atributo de uma nova forma de organização social, na qual a produção da informação, o seu processamento e transmissão se tornam as fontes principais da produtividade e do poder em virtude das novas condições tecnológicas emergentes no atual período da história. Cardoso (2006) considera a sociedade informacional como “correlativa de uma reestruturação do capitalismo cujas características mais salientes são a globalização das principais atividades económicas a flexibilidade organizacional e um maior poder por parte do patronato nas suas relações com os trabalhadores” (p. 101).

Uma das características fundamentais da sociedade informacional é a lógica de rede da sua estrutura básica.

Na mesma linha de Castells, Cardoso (2006, p. 103) afirma que as nossas sociedades são informacionais, pelo facto de a produção da informação, o seu processamento e transmissão se tornarem nas fontes principais da produtividade e do poder, mas também em rede cujo modelo permeia as sociedades contemporâneas.

Por seu turno, Laudon e Laudon (2006 p. 153) referem-se à ética na sociedade da informação como uma preocupação dos humanos que têm liberdade de escolha. Referem que a responsabilidade é um elemento essencial da ação ética e significa que se aceita os custos potenciais, deveres e obrigações para as decisões tomadas. Olham para a responsabilização de duas perspetivas distintas, a *accountability* e a *liability*. A *accountability* é uma característica dos sistemas e instituições sociais, significa que existem mecanismos para determinar quem é responsável. Os sistemas e organizações em que é impossível determinar quem tomou uma determinada ação são incapazes de uma análise ou ação ética. A *liability* alarga o conceito de responsabilidade à área legal, sendo uma característica dos sistemas políticos em que um corpo de leis estabelece regras de conduta e sanções.

É também útil olhar para a dimensão económica na sociedade da informação, e da forma como todo o sistema económico assenta em informação. Gleick (2012) considera que:

A economia está a conhecer-se a si mesma como uma ciência da informação, agora que o próprio dinheiro está a terminar um arco de desenvolvimento da matéria para os *bits*¹, armazenado em memória de computador e bandas magnéticas, com a finança mundial a percorrer o sistema nervoso central. Mesmo quando o dinheiro parecia ser tesouro material, que pesava nos bolsos e nos porões dos navios e nos cofres dos bancos, foi sempre informação. Moedas e notas, siclos e conchas foram apenas tecnologias de curta duração para converter em símbolos a informação sobre quem possui o quê” (p. 18).

Por outro lado, Shannon referia em relação aos *bits*:

Um *bit* de informação é a quantidade de informação de que precisamos para tomar uma decisão entre duas alternativas igualmente prováveis. Se tivermos de

¹ *Bits* como abreviatura de dígitos binários (Gleick, 2012, p. 271).

decidir se um homem tem menos de um metro e oitenta ou mais de um metro e oitenta e se soubermos que as possibilidades são 50-50, então precisamos de um *bit* de informação (...) dois *bits* de informação permitem-nos decidir entre quatro alternativas igualmente prováveis. Três *bits* de informação permitem-nos decidir entre oito alternativas prováveis (...) e assim sucessivamente. Isto é, se houver trinta e duas alternativas igualmente prováveis, temos de tomar cinco decisões binárias sucessivas, valendo cada uma delas um bit, até sabermos qual das alternativas é correta. Assim, a regra geral é simples: de cada vez que o número de alternativas sofre um aumento de um ou dois fatores, é acrescentado um *bit* de informação” (idem, p. 309).

Gleick (2012) sustenta que “aquilo a que Marshall McLuhan chamou, mais tarde, o «meio» era, para Shannon, o canal e este estava sujeito a um tratamento matemático rigoroso” (p. 312). “As aplicações eram imediatas e os resultados: férteis: canais de difusão e canais de espionagem telefónica, canais com e sem ruído, canais gaussianos, canais com restrições de entrada e restrições de custo, canais com *feedback* e canais com memória, canais com utilizadores múltiplos e canais com acesso múltiplo” (idem).

Gleick considera que:

Os físicos e os teóricos da informação são, cada vez mais, uma e a mesma pessoa. O *bit* é uma partícula fundamental de um tipo diferente: não só minúscula como abstrata – um dígito binário, um *flip-flop*, um sim-ou-não. É insubstancial e, no entanto, à medida que os cientistas acabam finalmente por compreender a informação, perguntam-se se poderá ser primário: mais fundamental que a própria matéria. Sugerem que o *bit* é o núcleo irredutível e que a informação constitui o próprio cerne da existência” (p. 19).

Este autor apresenta uma abordagem à sociedade da informação de uma forma mais abrangente e distante que as abordagens vistas anteriormente. “O cartão perfurado, a caixa registadora, a máquina diferencial do século XIX, os fios do telégrafo, desempenharam todos o seu papel na teia de aranha de informação a que nos agarramos” (Gleick, 2012, p. 21).

Gleick (2012) referindo-se à presença da informação por todo o lado cita Babbage:

Que estranho caos é a ampla atmosfera que respiramos!... O próprio ar é uma ampla biblioteca, em cujas páginas está escrito para todo o sempre tudo o que o homem disse alguma vez ou a mulher sussurrou. Ali, nos seus caracteres imutáveis, mas infalíveis, misturados com os primeiros, mas também com os derradeiros suspiros da mortalidade, estão registados para sempre votos não cumpridos, promessas não satisfeitas, perpetuando, no movimento unido de cada partícula, o testemunho da vontade inconstante do homem”. Ou Edgar Allan Poe “Nenhum pensamento pode perecer” (p. 445).

Outro princípio fundamental na era da informação é o de que “nada do que existe *online* morre algum dia”, naquela que é uma perspetiva muito marcante da sociedade da informação face a tempos anteriores (Gleick, 2012, p. 460). Gleick sustenta ainda que:

A informação produzida e consumida pela humanidade costumava desaparecer – era essa a norma, o habitual. As vistas, os sons, as canções, a palavra falada limitavam-se a esfumar-se. As marcas na pedra, no pergaminho, no papel eram o caso especial (...) Agora, as expectativas estão invertidas. Tudo tem de ser registado e preservado, pelo menos potencialmente: cada espetáculo musical; cada crime numa loja, elevador ou rua de uma cidade; cada vulcão ou tsunami na costa mais remota; cada carta jogada ou peça deslocada num jogo *online*; cada jogada de rugby e cada partida de críquete. Ter uma câmara à mão é normal, e não excecional; mais ou menos mil milhões de imagens foram captadas em 2010. O YouTube estava a apresentar mais de mil milhões de filmes por dia. A maior parte de tudo isto é aleatória e desorganizada, mas há casos extremos. Gordon Bell, o pioneiro dos computadores, na *Microsoft Research*, nos seus setenta anos, começou a registar cada momento do seu dia, cada conversa, mensagem, documento, um megabyte por hora ou um gigabyte por mês, usando ao pescoço aquilo a que chamava uma «*SenseCam*» para criar aquilo a que chamava «Registo de Vida» (Gleick, 2012, p. 471).

Quanto à questão da sobrecarga da informação, Gleick considera que “ter de pensar na informação como um fardo gera confusão” (Gleick, 2012, p. 483) e refere as

estratégias para enfrentar a situação, que no essencial se resumem a duas: filtrar e procurar.

Para Gleick:

Uma página da Internet que não conste de um índice está no mesmo limbo que um livro colocado na prateleira errada numa biblioteca. É por isso que as empresas bem-sucedidas e poderosas da economia da informação se baseiam em filtração e pesquisa. A própria Wikipédia é uma combinação das duas: pesquisa poderosa, na sua maioria impulsionada pelo Google, e um amplo filtro em colaboração, que procura reunir os factos verdadeiros e eliminar os falsos. A pesquisa e os filtros são tudo o que se encontra entre este mundo e a Biblioteca de Babel” (p. 488).

Estes processos vêm sendo impulsionados por desenvolvimentos tecnológicos que forçam alterações nos diversos atores sociais e impulsionam novos equilíbrios:

Quando as novas tecnologias da informação alteram o panorama existente, trazem perturbação: novos canais e novas barragens que reencaminham o fluxo de irrigação e transporte. O equilíbrio entre criadores e consumidores é alterado: escritores e leitores, oradores e ouvintes. As forças do mercado ficam confundidas; a informação pode parecer, ao mesmo tempo, demasiado barata e demasiado cara. As antigas formas de organizar o conhecimento já não funcionam. Quem irá procurar? Quem irá filtrar? A perturbação alimenta a esperança misturada com receio (...) O cálculo está sempre a alterar-se. Perguntem aos escritores de blogues e aos utilizadores do Twitter: O que é pior, demasiadas bocas ou demasiados ouvidos? (p. 489).

Outro aspeto relevante diz respeito às políticas empreendidas no âmbito da sociedade da informação. Existe necessariamente uma dimensão política que procure ordenar uma sociedade com estas características.

Simões (2005, p. 106) refere que as políticas da sociedade da informação têm-se centrado maioritariamente em questões de acesso físico público, numa conceção liberal de participação que subavalía os fatores sociais, políticos e culturais que também

condicionam o acesso, sendo raro encontrar iniciativas ao nível governamental que levem as pessoas a lidar e a aprender a lidar com as TIC no seu quotidiano e na resolução dos problemas que afetam as suas comunidades.

No que se refere às possibilidades de comunicação no âmbito da participação política digital, Simões (2005, p. 116) refere-se a quatro padrões de circulação da informação (de acordo com Dijk, 1999):

- **Alocução** – um tipo de tráfego vertical, de sentido descendente correspondente ao padrão mais típico dos *mass media* tradicionais e o mais usual nas práticas de comunicação política nas sociedades contemporâneas, em especial no âmbito da política institucional, com recurso, fundamentalmente, à imprensa escrita, à rádio, à televisão. A informação é distribuída por um centro (o emissor que pode ser um governo ou um partido) que serve como fonte e decide qual a informação a emitir, o tempo necessário e a velocidade dessa difusão. Com o recurso às TIC, estes centros podem oferecer mais oportunidades de escolha e maior *feed-back*.
- **Consulta** – Frequentemente designada por acesso à informação, é a procura desta por unidades locais que o fazem recorrendo a um centro que funciona como fonte. Com as TIC há a possibilidade de ocorrer uma passagem de importância da alocução para a consulta;
- **Registo** – um dos recursos fundamentais dos governos e da administração pública, foi significativamente potenciado por novas aplicações tecnológicas. Consiste no registo de informação sobre os cidadãos por um centro que decide o tipo, a velocidade e a quantidade de informação recolhida; contrariamente ao que acontece nos meios tradicionais de registo, os observados desconhecem, na maioria dos casos, quem, como e em que quantidade foi registada informação a seu respeito. Se levado a cabo para fins políticos e de vigilância, coloca mais ameaças à concretização da autonomia, elemento fundamental da participação política;
- **Conversação** – o seu desenvolvimento, quando sustentado por aplicações tecnológicas que permitem uma comunicação horizontal (sobretudo a de muitos para muitos), é bastante ampliado pelas TIC não só pelo aumento significativo de pessoas que podem participar sem constrangimentos de espaço

ou de tempo, como também pelas possibilidades de auto-desenvolvimento que possibilita. Pode deixar de haver um centro que decide o assunto, a velocidade e o tempo necessário à discussão, sendo estes aspetos decididos pelos participantes.

No que se refere ao reforço da interatividade na participação política possibilitada pelos desenvolvimentos tecnológicos, Simões (2005, p. 117) refere que no âmbito de uma perspetiva mais liberal, o principal problema que se coloca à participação é a falta de informação. Nesta perspetiva, desde que estejam garantidos os direitos universais de acesso à informação, via TIC, estão reunidas não só a condição necessária como também a suficiente para a participação política, sendo da liberdade dos cidadãos a procura e a escolha dos conteúdos. Esta perspetiva menospreza as desigualdades sociais reais de acesso à informação.

A informação é indispensável para o exercício da cidadania e para o desenvolvimento do juízo político. Mas o acesso à informação é apenas uma condição necessária e não suficiente, sendo igualmente relevante o tipo de informação transmitida. Pelo que não basta remover as barreiras à circulação da informação para que se assegure um acesso equilibrado à informação adequada às necessidades dos cidadãos em cada momento, a uma comunicação adequada e eficaz e à participação política dos cidadãos.

Simões (2005, p. 220) sublinha que apesar do ciberespaço abrir novas possibilidades à participação política tanto no acesso à informação como ao nível da comunicação, transcendendo os limites espaço-temporais, cria outros efeitos que afetam os níveis de confiança necessários à comunicação e participação políticas:

- Insuficiência dos *emoticons* – dado que exclui numerosas formas de comunicação não-verbal que a interação social presencial permite (expressão facial, olhar, gestos, movimentos do corpo);
- Do anonimato ao estatuto do falante e do meio de comunicação – o recurso ao anonimato em é importante em alguns contextos permitindo ultrapassar constrangimentos pessoais que perturba, a comunicação e ação, permitindo evitar em alguns casos a existência de represálias, mas por outro lado, o anonimato facilita comportamentos desviantes. Por outro lado, se se souber quem é o falante tal poderá dar-lhe mais fiabilidade.

Simões (2005, p. 246) refere que a participação política não pode ser desligada do contexto sociopolítico, sendo que de uma forma geral, os países ocidentais se caracterizam por níveis elevados de apatia e afastamento em relação à política, havendo um maior interesse por utilizações das TIC para fins científicos, culturais e, sobretudo, comerciais.

No contexto do presente estudo, a sociedade da informação é um conceito central, apesar de não ser ainda um conceito inteiramente estabilizado nem consensual.

De entre as diversas dimensões do conceito analisadas, importa-nos reter que a sociedade da informação nos remete para as novas tecnologias de informação e comunicação, em que as suas atividades dependem das TIC, sendo a Internet a estrutura emblemática da sociedade da informação e o paradigma da sociedade em rede.

Uma característica definidora da sociedade da informação é a de que veio aumentar o valor económico dos recursos informacionais, num contexto em que a informação e conhecimento ganham uma importância acrescida face ao trabalho.

2.3. Conhecimento

O conceito de conhecimento parte do conceito de informação, onde se encontra a sua origem, tratando-se de conceitos que se mantêm fortemente associados e interligados.

“O conhecimento é diferente mas complementar da informação, embora, por vezes, estes dois conceitos sejam utilizados de forma indistinta” (Cabrita, 2009, p. 47).

Esta autora sublinha que as primeiras referências ao conhecimento: Datam de há 2500 anos, na obra *Theactetus*, de Platão, onde o conhecimento é assumido como uma ‘crença verdadeira e justificada’. Segundo esta definição, a nossa crença na verdade de um objeto não constitui o verdadeiro conhecimento que temos desse objeto, por isso há uma hipótese, por menor que seja, de que a nossa crença esteja errada. O discurso em torno do conhecimento estava então baseado na ciência e, por isso, ligado à noção de verdade, fiabilidade e validade. O conhecimento era então entendido como uma aplicação ao ser, um bem privado

cuja única função era a sua utilização em proveito próprio, isto é, empregue no crescimento intelectual, espiritual e moral da pessoa humana” (idem, pp. 32-33).

Em Mendonça (2009, p. 20) vimos que o conhecimento pode ser definido como informação personalizada, ou seja, informação que as pessoas usam para dar significado aos acontecimentos, objetos e situações, construindo modelos mentais que permitem planejar a sua ação e implementar essa ação com objetivos e interesses pessoais ou coletivos, “consistindo em verdades e crenças, perspectivas e conceitos, julgamentos e expectativas, metodologias e saber-fazer” (Wiig, 2003, citado por Amaral, 2006). Winslow e Bramer (2004, p. 155) consideram que há seis características que se têm de verificar obrigatoriamente para que exista conhecimento: ser aplicável ou prático, contextual, experimental, histórico, comum ou social, e individual.

O conceito de conhecimento poderá também ser abordado de uma perspectiva funcional. Santos e Ramos (2006) referem-se ao conhecimento como a “capacidade para aceder à informação necessária em cada circunstância” (p. 9) (...) “podendo ainda ser visto como um estado mental ou uma forma de compreender a realidade circundante” (idem, p. 10).

Olhando para o conceito de uma perspectiva organizacional Laudon e Laudon (2006) sustentam que o conhecimento é:

Um atributo simultaneamente individual e coletivo da empresa, sendo um evento cognitivo e fisiológico que ocorre dentro da cabeça das pessoas, mas que também é guardado em bibliotecas e registos; partilhado em aulas e armazenado pelas empresas na forma de processos de negócio e empregando *know-how*. O conhecimento que permanece nas mentes dos empregados que não é documentado é apelidado de conhecimento tácito, enquanto que o conhecimento qui documentado é chamado de conhecimento explícito (p. 416).

Para Laudon e Laudon o conhecimento apresenta quatro dimensões relevantes:

- O conhecimento é um ativo das organizações, sendo um ativo intangível, requerendo a passagem de dados a informação e conhecimento a utilização de recursos organizacionais;
- O conhecimento tem diferentes formas, podendo ser tácito ou explícito, envolve *know-how*, competências, procedimentos;

- O conhecimento tem uma localização, sendo um evento cognitivo que envolve modelos mentais, havendo uma base simultaneamente individual e social para o conhecimento, sendo difícil de mover, estando embebido na cultura da empresa;
- O conhecimento é situacional, sendo condicional, saber quando aplicar o procedimento é tão importante como saber o procedimento, estando relacionado com o contexto.

Para Garcia (2005) o conhecimento humano “pode ser visto como o desfecho de um processo complexo que abrange desde a emissão de informação à interpretação e apreensão desta pelos indivíduos, no quadro das respetivas aptidões inatas e das competências que desenvolvem ao longo da vida” (p. 207). Pelo que:

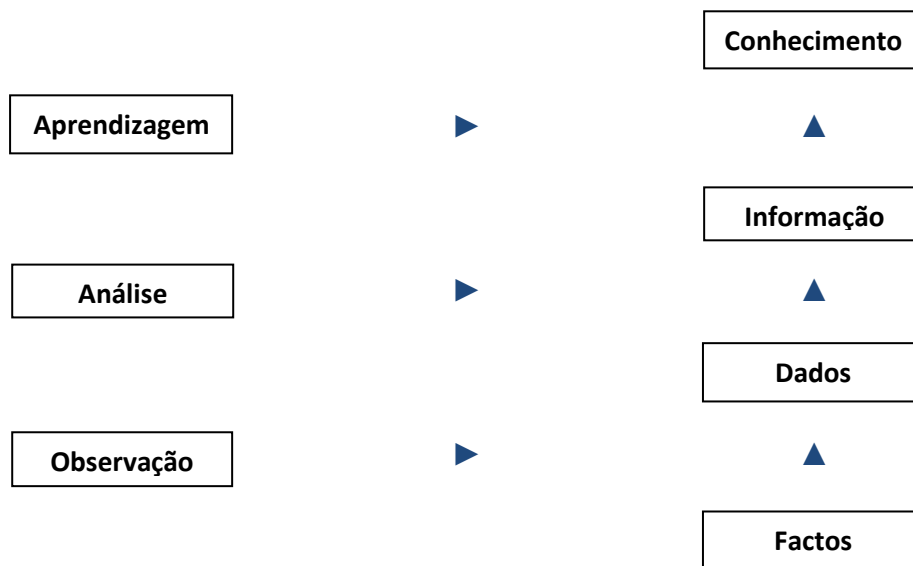
A transferência de conhecimento entre pessoas integradas num determinado sistema sociocultural desenvolve-se, então, por duas vias: por intermédio de trocas de informação entre atores, por vezes sob as formas de descrição figurativa e simbólica de metáforas e analogias; ou através de aprendizagem comportamental mediante a reprodução direta de ações, consistindo naquilo que habitualmente se designa por tradição (idem, p. 209).

Numa perspetiva um pouco diversa, Nonaka e Takeuchi (citados por Amaral & Pedro, 2004, p. 33) definem a relação entre informação e conhecimento a partir do processo de aprendizagem. Para estes autores, a distinção entre conhecimento e informação é muito direta:

- O conhecimento, ao contrário da informação refere-se a crenças e compromisso (envolvimento). O conhecimento é uma instância, perspetiva ou intenção;
- O conhecimento, contrariamente à informação refere-se à ação. É sempre conhecimento com um objetivo;
- O conhecimento como informação refere-se a um significado. É contextualizado e relacional.

Na linha de Davenport e Prusak (1998) consideram que conhecimento é sobretudo ação.

Figura 1 - Relação entre factos e conhecimento



Fonte: Amaral (2004, p. 34)

Ferreira do Amaral (2009, pp. 16-17) sublinha a dificuldade de tipificar as diversas modalidades de conhecimento. Pelo que sugere uma distinção a partir do conteúdo do conhecimento, distinguindo o conhecimento de factos, de ordens, de leis e de procedimentos.

De acordo com a perspetiva deste autor, o conhecimento de factos para ter origem numa informação, tem de corresponder a uma informação verdadeira. Por sua vez, este autor sustenta que o conhecimento de ordens pode ter também a ver com o conhecimento de factos, mas um facto especial, porque quem emite a ordem espera que ela seja cumprida. Para Ferreira do Amaral, conhecimento de leis pode referir-se a regularidades empíricas, ou seja regularidades entre fenómenos, ou a leis científicas testadas pelos procedimentos da metodologia científica, ou ainda a leis da natureza ou a normas sociais. O conhecimento de procedimentos apela ao saber técnico e ao saber fazer, exigindo sempre dois tipos anteriores de conhecimento (factos e leis).

Sob qualquer perspetiva, o conhecimento é muito importante na evolução das sociedades, existindo diferenças no modo como o mesmo é acedido. Como refere

Cabrita (2009), após a Segunda Guerra Mundial, o conhecimento torna-se um bem público,

Aplicável ao fazer, reconhecido simultaneamente como recurso, processo de transformação e produto final. Mas o estágio mais elevado da aplicação do conhecimento é aquele em que o conhecimento é aplicado ao conhecimento. O conhecimento torna-se então uma *commodity* ou um fator de produção, cuja preocupação central não é exclusivamente a sua validade científica, mas a sua produtividade. O conceito de conhecimento altera-se no seu significado e no contexto em que aquele se desenvolve e se aplica” (p. 33).

O conhecimento tem um papel central na evolução das sociedades. A este propósito, Landes (2002) refere mesmo que “Instituições e cultura primeiro; a seguir o dinheiro; mas, desde o princípio e cada vez mais, o fator essencial e recompensador cabe ao conhecimento” (p. 309).

Uma distinção importante em torno deste conceito é a existente entre fluxo de conhecimento e *stock* de conhecimento. Cabrita compara o *stock* de conhecimento ao conhecimento organizacional, com analogia a um tanque de água. O *stock* corresponde ao tanque de água, enquanto que a água que cai no tanque de água é o fluxo de conhecimento (Cabrita, 2009, p. 38).

Para esta autora,

O conhecimento é pessoal, porque socialmente construído, e individual enquanto propriedade do indivíduo. Ele existe dentro das pessoas e, por isso, é complexo e imprevisível, o que o torna comparável a um sistema vivo que cresce e se modifica à medida que interage com o meio ambiente. Os valores e as crenças integram o conhecimento, pois determinam, em grande parte, o que o conhecedor vê, absorve e conclui a partir das suas observações (idem, p. 47).

Deste modo, o conhecimento não representa algo de estático ou natural, mas antes uma combinação de elementos emotivos, intuitivos, cognitivos e comportamentais que interagem de forma complexa e dinâmica, cuja orientação para a ação é determinante na atividade das empresas (ibidem).

Outros autores enfatizam diferentes características do conhecimento. De acordo com Sveiby conhecimento significará capacidade de agir enfatizando quatro características do conhecimento: o conhecimento é tácito; o conhecimento é orientado para a ação; o conhecimento é suportado por regras; o conhecimento altera-se constantemente (idem, p. 48).

O conceito de conhecimento tácito deriva dos trabalhos de Polanyi, ao qual atribui um valor estratégico (Cabrita, 2009, p. 36).

Para Davenport & Prusak (1998, p. 1) “conhecimento é uma mistura fluida de experiência enquadrada, valores, informação contextual, e visão especializada que oferece um enquadramento para avaliar e incorporar novas experiências e informação”.

A transformação de informação em conhecimento, a partir da análise de Davenport e Prusak processa-se da seguinte forma (Cabrita, 2009, p. 49):

- Comparar – Informação diversa e contextualizada;
- Avaliar – Consequências na tomada de decisão;
- Estabelecer – Conexões ou ligações entre diferentes conteúdos informativos;
- Dialogar – Acerca do sentido que os diferentes membros da organização atribuem à informação.

Cabrita considera que:

A informação é pois, o resultado de uma recolha seletiva de dados, enquanto o conhecimento resulta das ilações retiradas a partir da análise de um conjunto de informações, explicitamente ou implicitamente relacionadas com uma determinada situação. Assim, o conjunto de indicadores e metas constantes de um *tableau de bord* constitui informação, mas a habilidade para usar tais indicadores no processo de tomada de decisão é conhecimento” (idem).

De acordo com esta perspetiva, os ativos intangíveis têm origem na transferência e utilização de conhecimentos pelos indivíduos, no âmbito dos sistemas organizacionais.

Amaral e Pedro (2004, pp. 26-27) apontam também algumas das características que, na sua opinião, o conceito de conhecimento deve apresentar:

- Parte do plano individual, pelo que o conhecimento é humano e instrumental no processo de decisão (Karl Wiig);
- Projeta-se nas organizações (Brooking);
- A organização que aprende pode ensinar os indivíduos (Applehans);
- Está centrado no plano social e sai das barreiras da empresa.

Estes mesmos autores (idem, p. 27) referem duas grandes concepções clássicas do conhecimento:

- Uma concepção exógena, centrada no mundo, tendo por base os contributos de Aristóteles, Locke, Thorndike, Skinner. Neste contexto, destaca-se o *behaviorismo*: pressupõe a existência de um mundo psicológico (cognitivo, subjetivo, simbólico) e por outro lado, um mundo exterior independente deste, como realidade material objetiva;
- Uma concepção endógena, centrada na mente, baseando-se no contributos de Platão, Kant até Piaget, Bruner e Ausubel (perspetivas racionalistas). Neste contexto, destaca-se o construtivismo: A mente é o local da atividade na construção do conhecimento. O ambiente não tem um papel relevante como *input* informativo na construção de novas estruturas de conhecimento.

Para ilustrar o aumento do peso e da influência do conhecimento nas sociedades atuais, Caraça (2007, p. 89) socorre-se da comparação entre duas características definem os tempos atuais: a quantidade de mudança material e a quantidade de atividade imaterial. Podem ser medidas, respetivamente, pela taxa de inovação e pela intensidade da comunicação nas nossas sociedades.

Para este autor,

O conhecimento e a aprendizagem são os recursos centrais e os mecanismos das novas instituições, comunidades e organizações. As implicações da circulação intensiva de conhecimento terão de ser reconhecidas e forçadas: o conhecimento disciplinar apenas pode emergir no contexto de um enquadramento

comunicacional forte que permite a atitude de partilhar significados e valores para concretizar o seu pleno potencial. Este é nosso fado – mas também a nossa maior oportunidade (idem, p. 94).

Para ser percebido, é fundamental o modo como o conhecimento é codificado, o que irá permitir que seja replicado. Cassiolato (1999) refere que a “codificação do conhecimento é, basicamente, um processo de redução e conversão que implica a sua transformação em informação” (p. 173). Tal processo permite que a transmissão, tratamento, armazenamento e reprodução do conhecimento (agora transformado em informação) se tornem tarefas relativamente simples. Tal conhecimento expressa-se de uma forma padronizada e compacta de maneira a minimizar o custo de tais atividades, que, por sua vez, são radicalmente alteradas pela infra-estrutura e pelas TIC. Por sua vez, o conhecimento tácito é aquela parcela do conhecimento que não pode ser facilmente transferível por não ser passível de se colocar num formato explicitado. Talvez o conceito que mais se aproxime de conhecimento tácito seja o de capacitação.

Cassiolato (idem) refere também o mais importante limite à codificação é a própria velocidade da mudança tecnológica. “A complexidade aumenta o custo da codificação mas tal problema pode ser contornado se o conhecimento se mantém estável. A acelerada taxa de mudança tecnológica amplia a importância do conhecimento tácito” (p. 174).

Neste sentido,

As mudanças baseadas nas TIC contribuem para a transformação da economia no sentido de colocar o conhecimento como o recurso mais estratégico e a aprendizagem como o processo mais importante. Por um lado, é verdadeiro que as TIC permitem uma maior codificação do conhecimento e, portanto, aceleram o processo de inovação e mudança tecnológica. Isso é particularmente verdadeiro para conhecimentos do tipo *know-what* e *know-why*, mesmo se importantes questões permanecem relacionadas à apropriabilidade e distribuição da informação entre o proprietário do conhecimento e o “comprador” (ou recetor) do conhecimento. Por outro lado, outros dois tipos de conhecimento – *know-how* e *know-who* (importantes dado o facto de que a inovação é basicamente um processo interativo) – não são facilmente codificáveis. Mais importante, todavia, um resultado significativo das novas formas de codificação

do conhecimento é que muda a fronteira entre conhecimento tácito e codificado. Elas fazem com que seja tecnicamente possível e economicamente atrativo codificar certas formas de conhecimento que até então se mantinham em forma tácita (p. 187).

Mas por outro lado, “o conhecimento tácito adquire um significado maior com as TIC, acentuando a importância de processos locais de desenvolvimento tecnológico, inovação e competitividade” (Cassiolato, 1999, p. 187).

Existem várias abordagens ao conceito de conhecimento que enfatizam aspetos diversos que nem sempre são, no entanto, compatíveis umas com as outras. No entanto, é clara a associação deste conceito ao conceito de informação, tratando-se de um conceito muito relevante no âmbito da sociedade da informação.

De entre as diversas perspetivas analisadas, é particularmente relevante no contexto do presente estudo, a perspetiva do conhecimento como informação personalizada, usada para planear a ação, ou como a capacidade para aceder à informação necessária em cada circunstância (Ramos & Santos, 2006). Ou tal como refere Cabrita (2009) a habilidade para usar informação no processo de tomada de decisão, tratando-se de algo que existe dentro das pessoas comparável a um sistema vivo que cresce e se modifica à medida que interage com o meio ambiente.

Por outro lado, no contexto do atual ambiente comunicacional, o conhecimento e a aprendizagem são olhados como os recursos centrais e os mecanismos das novas instituições, comunidades e organizações (Caraça, 2007), dado que as mudanças baseadas nas TIC contribuem para a transformação da economia no sentido de colocar o conhecimento como o recurso mais estratégico e, por outro lado, as TIC ao permitirem uma maior codificação do conhecimento aceleram o processo de inovação (Cassiolato (1999).

2.3.1. Tipologias do conhecimento

A distinção mais efetuada entre diferentes tipos de conhecimento refere-se à de conhecimento explícito e conhecimento tácito. No primeiro caso, estaremos perante

conhecimento que é facilmente codificado e transmitido, no segundo perante conhecimento baseado em grande parte na experiência pessoal, subjetivo e difícil de transmitir e transportar².

Amaral e Pedro (2004, p. 35), sublinham que a criação de conhecimento explícito obtém-se por codificação. Se os códigos forem partilhados, então podemos transmitir ou mesmo transacionar esse conhecimento.

O conhecimento tácito é aquele que o indivíduo possui e não consegue transmitir, como o de um artista.

Consiste em modelos mentais, crenças e perspetivas tão integradas no próprio sujeito que as sente como fazendo parte de si mesmo e não consegue exprimir nem transmitir, é o saber de experiência feito (ibidem).

Ferreira do Amaral (2009, p. 20) refere que o conhecimento explícito pode ser transmitido através de mensagens intencionais enquanto que o conhecimento tácito só pode ser transmitido por imitação, uma vez que não é suscetível de explicitação por quem o tem.

Amaral e Pedro (2004) consideram que todos os indivíduos têm em maior ou menor grau, os dois tipos de conhecimento, sendo que todo o conhecimento é tácito ou tem raízes tácitas. O conhecimento vive na mente das pessoas, pelo que para ser transmitido tem de ser primeiro codificado.

O conhecimento não pode ser medido e gerido como qualquer ativo, dado que uma parte é invisível, só podemos medir o conhecimento explícito, para medir o conhecimento tácito temos de o tornar explícito.

O conhecimento explícito refere-se à pequena parte do conhecimento que pode ser externalizada.

² Para uma análise aos diversos tipos de conhecimento ver, por exemplo, Santos & Ramos (2006) ou Nonaka & Takeuchi (1995).

Figura 2 – Comparação entre conhecimento tácito e conhecimento explícito

Conhecimento tácito	Conhecimento explícito
Conhecimento da experiência (corpo)	Conhecimento da racionalidade (mente)
Conhecimento simultâneo (aqui e agora)	Conhecimento sequencial (lá e depois)
Conhecimento analógico (prática)	Conhecimento digital (teoria)

Fonte: Magalhaes (2005, p. 245).

Como refere Magalhães (2005),

A proposta de Nonaka e Takeuchi é a de que os processos interativos de conversão do conhecimento, entre tácito e explícito, estão no centro da criação do conhecimento. Existem quatro tipos possíveis de conversão do conhecimento: de tácito para tácito (socialização); de tácito para explícito (exteriorização); de explícito para tácito (interiorização); e de explícito a explícito (combinação) (p. 245).

Consideram-se quatro níveis diferentes de criação de conhecimento: indivíduo, grupo, organização e inter-organizações).

Figura 3 - Modelo base do ciclo de conversão do conhecimento de Nonaka e Takeuchi (1995)



Fonte: Magalhães (2005, p. 246)

Magalhães refere que os quatro tipos de conversão e os quatro processos estão intimamente ligados. Estas quatro modalidades encerram todo o tipo de situações em que os atores organizacionais se encontram no dia-a-dia da implementação estratégica.

Os seguintes exemplos servem de ilustração:

- **Socialização** – situações de troca de ideias em reuniões da empresa, onde se troca conhecimento tácito;
- **Externalização** – situações de *competitive intelligence* onde uma equipa de marketing tenta extrair informação sobre um novo produto ou serviço, convertendo conhecimento tácito em conhecimento explícito;

- Internalização – situações de *learning-by-doing*, onde duas ou mais pessoas convertem conhecimento explícito em conhecimento tácito;
- Combinação – situações de desenvolvimento de novos produtos, onde uma equipa multidisciplinar converte o conhecimento explícito em novo conhecimento explícito.

Por outro lado, Cabrita (2009, p. 52) distingue conhecimento tácito de conhecimento explícito de uma forma um pouco distinta:

- Conhecimento tácito – considera que é aquele que resulta da experiência, é difícil de comunicar e está incrustado em práticas. É moldado pelas experiências, emoções, paixões e aspirações do ser humano. É também, por vezes, inconsciente, requer tempo e esforço para ser adquirido, mas a sua aplicação é, normalmente, fácil. O conhecimento tácito representa um nível de compreensão que não é possível externalizar, porque é inacessível à consciência e daí o entendimento de Polanyi quando refere ‘sabemos mais do que aquilo que conseguimos expressar’;
- Conhecimento explícito – por sua vez, é abstrato, conceptualmente independente de qualquer indivíduo ou grupo de indivíduos, comunicável e expresso através de símbolos e linguagem. As rotinas organizacionais são um elemento importante do conhecimento explícito;

Por seu turno, Lemos (1999, p. 130) refere a distinção entre o conhecimento codificado (em vez de explícito) ou tácito, considerando que o conhecimento codificado pode ser facilmente transferido, enquanto que o conhecimento tácito apenas é transferido se houver interação social de forma localizada e enraizada em organizações e locais específicos. Refere tendência para a codificação crescente do conhecimento relacionada com mudanças na geração do conhecimento e inovações. O conhecimento codificado como pode ser armazenado, memorizado, transacionado e transferido, podendo ser reutilizado, reproduzido e comercializado indefinidamente a custos muito baixos.

O conhecimento codificado refere-se, portanto, ao conhecimento que pode ser transformado numa mensagem, podendo ser manipulado como uma informação. O

conhecimento tácito é o conhecimento que não pode ser explicitado formalmente ou facilmente transferido, refere-se a conhecimento implícitos a um agente social ou económico, como as competências acumuladas por um indivíduo ou organização, não estando disponível no mercado para ser vendido ou comprado e requer um tipo específico de interação social.

Existem limites ao processo de codificação do conhecimento, os dois tipos de conhecimento não são linearmente substituíveis.

Pelo que os conhecimentos tácito e codificado deverão ser considerados como complementares, pois haverá sempre algum conhecimento tácito específico inerente a uma organização, apenas transmissível pela interação humana.

2.3.2 Capital intelectual

Uma outra definição que tem vindo a ganhar uma relevância crescente é a de capital intelectual ou capital conhecimento, como mais recentemente tem vindo a ser denominado por alguns autores. No entanto, não é consensual para todos os autores que capital intelectual equivalha a capital conhecimento, pelo que iremos manter a designação mais comumente usada de capital intelectual.

Existem diversas definições do que é capital intelectual ou capital conhecimento, nem todas inteiramente compatíveis.

Garcia (2005) refere que “o conjunto de ativos intangíveis baseados em competências e no conhecimento e informação partilhados transversalmente nas cadeias de valor das organizações constitui o respetivo capital intelectual” (p. 216).

Por outro lado, Amaral e Pedro (2004, p. 18) consideram que o conhecimento distingue-se de um mero recurso tangível e tradicional porque permite criar riqueza independentemente da forma como existe nas organizações, e distingue-se da generalidade dos recursos consumidos porque a sua utilização é feita ao longo de todo o processo produtivo e não pressupõe a sua destruição ou desaparecimento com a sua

incorporação. O conhecimento adquire assim o estatuto e a forma de capital, passando a chamar-se capital conhecimento³ ou capital intelectual ou ativos intangíveis.

Garcia realça a subdivisão do capital intelectual em capital humano e capital estrutural. O primeiro reflete as aptidões e experiência, os níveis de formação e as competências sociais dos indivíduos. O capital estrutural representa as estruturas do conhecimento relevantes das atividades formais e da rede de interações externas da organização. O capital estrutural representa, portanto, a parte dos ativos intangíveis que continua a pertencer à empresa quando os seus empregados a abandonam (2005, pp. 214-215).

No seu conjunto os ativos intangíveis compreendem:

- As estruturas de conhecimento externas originadas nos relacionamentos da organização com a sua envolvente externa;
- As estruturas de conhecimento internas correspondentes ao conhecimento orientado para os processos internos da organização;
- As competências pessoais operando como fonte e base de sustentação das anteriores;

O intenso estudo do capital intelectual justifica-se pela noção de que ele é uma das mais relevantes fontes de valor das organizações, e um dos seus principais fatores competitivos no contexto atual.

Como sublinha Cabrita (2009) num mundo “profundamente competitivo onde os mercados, os produtos, a tecnologia e a própria sociedade se transformam a um ritmo acelerado, o capital intelectual tornou-se fonte de vantagem competitiva sustentável, enquanto recurso valioso, único e difícil de imitar numa economia globalizada” (p. 2).

Pelo que “o elemento essencial do capital intelectual é o conhecimento, mas apenas o conhecimento que cria valor” (Cabrita, 2009, p. 2).

Deste modo, o capital intelectual pode ser definido como “o conjunto de intangíveis valiosos obtidos através da experiência e da aprendizagem, que pode ser usado na produção de riqueza” (idem, p. 3).

³ Capital conhecimento é a designação utilizada por Amaral e Pedro (2004) para o que a maioria dos autores continua a designar capital intelectual.

Neste sentido, “o conhecimento no âmbito organizacional é um *stock* de conhecimento que pode ser alavancado e transformado em capital intelectual com impacto no desempenho organizacional” (idem, p. 4).

Pelo que, no contexto de uma organização o capital intelectual de uma organização corresponderá à capacidade que os membros dessa organização têm de usar e aplicar o conhecimento existente na organização.

O capital intelectual é assim precedido pelo conhecimento. “O capital intelectual deriva da aplicação de conhecimento a um contexto específico com impacto na criação de valor (...). Enquanto o conhecimento deriva da informação, a informação deriva dos dados” (Cabrita, 2009, p. 49).

Pelo que esta autora considera que,

Nesta nova economia, a informação e o conhecimento ocupam uma posição idêntica àquela que a energia e o trabalho detinham na idade industrial que, por sua vez, são também os substitutos da terra e do trabalho há 200 anos. Hoje, existe apenas uma forma de criar valor que é aumentar inteligência aos produtos e aos serviços” (idem, p. 10),

Tudo verifica-se num contexto em que como nunca, o ritmo de mudanças foi acelerado.

Neste sentido, e no atual ambiente competitivo, “a capacidade para criar, transformar e capitalizar o conhecimento tornou-se a principal fonte de vantagem competitiva sustentável” (ibidem). “Contrariando a teoria tradicional dos rendimentos decrescentes a aplicação do crescimento gera retorno crescente e exponencial e amplifica a vantagem competitiva. O conhecimento, ao contrário dos investimentos tangíveis, beneficia de taxas de rendimento crescentes e de economias de escala” (idem, p. 14).

Procurando fazer uma analogia ao seu modo de circulação podemos afirmar que “o capital intelectual pode ser comparado à eletricidade que, não sendo visível na forma como circula, é, no entanto, acumulável e produz valor” (idem p. 88).

Relativamente às componentes do capital intelectual, podem distinguir-se as seguintes: capital humano, capital estrutural e capital relacional. No entanto, cada uma destas componentes sozinha não tem valor, apenas combinadas têm valor.

Cabrita (2009, p. 104) considera três categorias do capital intelectual ou capital conhecimento, juntando às categorias de capital humano e capital estrutural apresentadas por Garcia, a categoria de capital relacional:

- Capital humano – ou a competência individual, compreende as competências, as qualificações, as capacidades, a experiência, o compromisso, a criatividade, a inovação e a agilidade intelectual dos indivíduos; “o capital humano é genericamente identificado como um *stock* ativo de capacidades e competências individuais daí que o capital humano não possa ser considerado propriedade da organização” (ibidem);
- Capital estrutural – organizacional ou a estrutura interna, inclui os processos, as rotinas, a cultura, os sistemas, as estruturas, as marcas, a propriedade intelectual e outros intangíveis não relevados contabilisticamente e que permanecem na empresa, ainda que as pessoas decidam retirar-se ou reformar-se; “é o potencial intelectual que é congelado na empresa a fim de ser reutilizado, com o objetivo de otimizar o seu desempenho intelectual e, consequentemente, o desempenho global da empresa” (ibidem);
- Capital relacional – capital cliente ou a estrutura externa, abarca todo o tipo de relações que a organização estabelece com clientes, fornecedores e outros stakeholders, bem como a troca de conhecimento que se realiza entre eles. “representa as ligações da empresa com a sua envolvente externa” (ibidem).

Cabrita (2009) refere-se ainda a uma quarta dimensão:

Mais recentemente, uma quarta dimensão do capital intelectual tem sido proposta. Rothberg e Erickson (2002) chamam-lhe capital conhecimento (*competitive capital*), gerado através das atividades ao nível dos sistemas de inteligência competitiva (*competitive intelligence*), ou seja, através do controlo de qualquer fonte de informação acerca dos concorrentes, incluindo aquela que existe na posse dos empregados. Os autores advogam que, muitas vezes, a

melhor fonte de informação acerca dos concorrentes são os próprios empregados e, por isso, este capital competitivo pode ter um impacto significativo na vantagem competitiva (p. 104)

Figura 4 - Comparação de esquemas de classificação do capital intelectual

Autor	Componentes do capital intelectual	Descrição das componentes de acordo com os autores	Exemplo das respectivas componentes
Edvinsson	Capital humano	Conhecimento, experiência, inovação, tarefas do dia-a-dia	- Valores da empresa; - Filosofia da empresa; - Cultura organizacional.
	Capital estrutural	Infraestruturas da empresa para suporte da produtividade dos empregados	- Software; - Base de dados; - Patentes.
Bontis	Capital humano	Stock de conhecimento individual da organização	- Conhecimento tácito; - Competência; experiência.
	Capital estrutural	Estruturas que ajudam os indivíduos a otimizar o desempenho	- Base de dados; - Manuais de processos; - Rotinas; estratégias
	Capital relacional	Potencial de uma organização devido a intangíveis que se encontram fora da empresa	- Relações com clientes e fornecedores; - Canais de distribuição.

Sveiby	Competência individual	Capacidade de agir e inovar em diversas situações	- Educação; - Experiência.
	Estrutura interna	Patentes, conceitos, modelos e sistemas administrativos	- Procedimentos; - Suporte logístico.
	Estrutura externa	Relações com os clientes e fornecedores; reputação ou imagem da empresa	- Marcas; - Relações com clientes; - Relações com fornecedores.

Fonte: Cabrita (2009, pp. 106-107) – adaptado.

O capital intelectual é relevante por referir-se a ativos intangíveis que resultam da potenciação das competências, conhecimento e informação partilhados num contexto coletivo. A sua existência reporta-nos para a necessidade de coordenação de diferentes competências para a obtenção de sinergias. Este é um elemento fundamental para o sucesso das estratégias de diplomacia pública.

2.3.3. Sociedade e economia do conhecimento

A sociedade do conhecimento é o “novo modelo de sociedade cujo crescimento e desenvolvimento assenta na utilização eficiente e eficaz da informação e do conhecimento” (Cabrita, 2009, p. 16).

Trata-se de um tipo de sociedade que se tem desenvolvido em paralelo com o desenvolvimento da economia do conhecimento, estando ambas inevitavelmente associadas ao movimento de globalização e o ritmo em que a mesma tem ocorrido.

A sociedade do conhecimento tem-se desenvolvido em grande medida assente no valor atribuído aos ativos intangíveis e às expectativas da sua valorização. “Cerca de

60% do valor agregado do mercado de ações é baseado em expectativas futuras dos investidores em torno dos ativos intangíveis, sendo por isso crítico encontrar formas de identificar, classificar e gerir esses ativos, com avaliações mais realistas” (Cabrita, 2009, p. 24).

O crescimento e a competitividade das organizações dependem cada vez mais de valores intangíveis assentes no conhecimento e nos relacionamentos estabelecidos no âmbito da produção e disseminação de conhecimento.

Por outro lado, “os poderes do conhecimento definidos por Davenport & Prusak (1998) como sendo a complexidade, a rapidez e a flexibilidade, servem que nem uma luva a um contexto tremendamente competitivo e turbulento como este em que se move a economia global” (Cabrita, 2009, p. 28).

A economia do conhecimento é uma hierarquia de redes, guiada por um ritmo de mudança e uma taxa de aprendizagem de rapidez incomparável com qualquer outro período da história, onde a inovação é o resultado de numerosas interações entre atores e instituições, que formam, no seu conjunto, um sistema de inovação.

Neste contexto será conveniente definir os sistemas de inovação. “Consistem em fluxos e relações que se estabelecem entre indústrias, governos e academias, cujas interações influenciam tremendamente o desempenho inovador das empresas e, em última instância, a economia” (Cabrita, 2009, pp. 28-29).

No contexto da sociedade do conhecimento, é também relevante o processo de inovação organizacional, que permitirá a integração de novo conhecimento na organização. Como refere Cabrita, o conhecimento é fundamental à inovação e esta inovação e esta acontece, na maioria das vezes, quando combinamos conhecimento novo com conhecimento já existente na organização (Cabrita, 2009, p. 57).

O conhecimento acabou por se transformar assim, cada vez mais, num referencial de avaliação das organizações, no seu ambiente competitivo, e dentro das próprias organizações tendo em vista a diferenciação do mérito dos seus membros. Estes acabam por ser cada vez mais valorizados pelo conhecimento ou pelo capital intelectual que produzem, pela sua capacidade de acrescentar valor à organização.

O efeito global destas dinâmicas traduz-se na criação de uma sociedade do conhecimento.

Ikujiro Nonaka (1995)⁴ refere que “numa economia onde a única certeza é a incerteza, a única fonte que resta de vantagens competitivas é o conhecimento”. Amaral refere que os trabalhadores manuais tendem a ser vistos como um custo, enquanto que os trabalhadores de conhecimento são vistos como um ativo.

Estas são noções particularmente adaptadas aos tempos atuais. O novo ambiente competitivo atualmente existente favorece os bens intangíveis – ideias, informação, interação numa economia intensamente interligada, o que traduz um aumento da importância do conhecimento, que se torna um ativo cada vez mais importante na criação de valor (Amaral & Pedro, 2004, p. 18).

Olhando para esta temática de um ponto de vista mais económico, podemos olhar para a modelização económica do crescimento. Paul Romer (1986)⁵ propõe uma modelização do crescimento de longo prazo em que o conhecimento é fator de produção, para além do capital e do trabalho e em que a mudança tecnológica é endógena. Romer considera, portanto, o conhecimento como um dos fatores fundamentais do crescimento, sendo a aprendizagem primordial.

A partir das ideias de Romer começa a surgir a ideia de que “as economias têm de investir em conhecimento do mesmo modo que investem em equipamentos”⁶.

Paul Romer foi o promotor da nova teoria do crescimento - *new growth theory* – princípio de que o que rege o crescimento económico nas economias baseadas no conhecimento é a acumulação de conhecimento.

A noção de sociedade do conhecimento é útil no contexto do presente estudo porque reflete a existência de um novo modelo de sociedade que assenta na utilização adequada da informação e do conhecimento, numa dinâmica diretamente associada ao movimento de globalização e o ritmo em que a mesma tem ocorrido.

⁴ Citado por Amaral (2004, p. 18)

⁵ Romer, Paul (1986) “Increasing returns and Long-Run Growth” *Journal of Political Economy*, vol. 94, n. 5. The University of Chicago.

⁶ The Economist (1992) “Explaining the Mystery”, *The Economist*, January 4th, pp. 17-20.

2.3.4. Gestão do conhecimento

O processo de gestão do conhecimento é transversal a todas as organizações, independentemente do seu campo de atuação e dimensão, todas acabam por, de alguma forma, gerar e utilizar conhecimento. “Na sua interação com o meio absorvem informação, convertem-na em conhecimento que serve de suporte à tomada de decisões, de acordo com a sua experiência, os seus valores e regras internas” (Cabrita, 2009, p. 64).

O processo de gestão do conhecimento está em grande medida dependente da comunicação estabelecida dentro da organização. “Para gerir o conhecimento não basta reter o conhecimento necessário à organização, é fundamental facilitar o acesso ao mesmo e fomentar a troca de ideias entre as pessoas” (ibidem).

Na prática, apesar da enorme relevância que as tecnologias de informação têm no processo de gestão do conhecimento, esta não é uma questão meramente tecnológica. Sendo a tecnologia um instrumento de enorme importância, a comunicação depende das relações pessoais que não se podem desenvolver apenas através de meios eletrónicos, nem “substitui o conhecimento tácito dos seres humanos que está no centro do pensamento e da ação” (ibidem).

Pelo que a gestão do conhecimento deverá necessariamente considerar as duas dimensões, tecnológica e social no âmbito da organização.

A gestão do conhecimento assume-se assim como um processo sistémico que passa por um conjunto de práticas: “saber o que sabe a organização (...); reter o conhecimento tácito para enriquecer a memória da organização; facilitar o acesso à informação e ao conhecimento (...); cultivar a troca de ideias entre pessoas; e estabelecer a ligação entre o conhecimento e as práticas organizacionais” (ibidem).

Cabrita (idem) sublinha ainda a distinção e complementaridade entre capital intelectual e gestão do conhecimento:

Uma questão frequentemente em debate na literatura é a distinção entre capital intelectual e gestão do conhecimento. É muito importante perceber a relação de complementaridade entre estas duas perspetivas, pois se é certo que a gestão do

capital intelectual é crucial para o sucesso do negócio, também é verdade que é a gestão do conhecimento que atua nas atividades de criação, retenção, disseminação e aplicação do conhecimento para maximizar o potencial do capital intelectual (p. 151).

Figura 5 – Gestão do capital intelectual e gestão do conhecimento

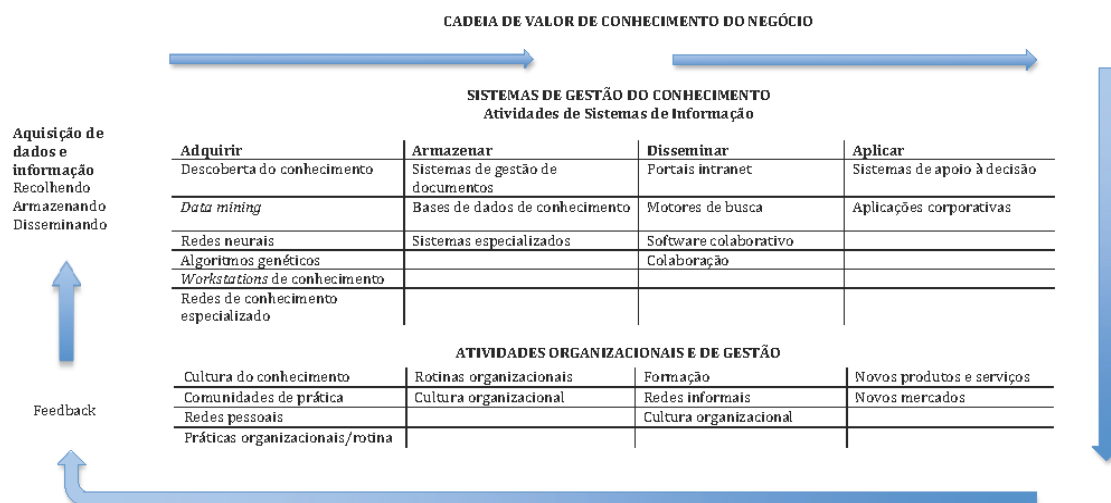
	Gestão do capital intelectual	Gestão do conhecimento
<i>Âmbito</i>	Abarca todo o tipo de atividades intelectuais, desde a criação do conhecimento à sua alavancagem na organização	Abarca todo o tipo de atividades intelectuais, desde a criação do conhecimento à sua alavancagem na organização
<i>Perspetiva</i>	Estratégica	Operacional
<i>Objetivo</i>	Construir, alavancar e desenvolver os ativos intelectuais da organização. Com o fim de melhorar as capacidades de criação de valor	Facilitar, gerir e maximizar a eficiência das atividades relacionadas com a criação, captação, transformação e uso do conhecimento
<i>Foco</i>	Criação e extração de valor	Implementação de atividades relacionadas com o conhecimento

Fonte: Cabrita (2009, p. 152)

A gestão do conhecimento é crucial no contexto atual. O conhecimento, associado a outras dimensões, é um dos fatores mais importantes para a competitividade. “O conhecimento, a tecnologia e a inovação tornam-se os fatores críticos da capacidade competitiva dos países e das empresas” (Cabrita, 2009, p. 193).

A Figura 6 ilustra a partir de Laudon e Laudon (2006) o processo de criação de valor associado à gestão do conhecimento, desde a aquisição à aplicação do conhecimento.

Figura 6 - Cadeia de valor da gestão do conhecimento



Fonte: Laudon & Laudon (2006, p. 418)

2.4. Estratégia e informação

O conceito de estratégia remete-nos intuitivamente para algo abrangente e alargado, para algo relativamente complicado e não imediato, a um caminho que terá de ser percorrido para que um objetivo seja atingido.

O próprio termo estratégia tem em si um certo peso, remete para complexidade e relevância, especialmente num contexto de política internacional em que se refere normalmente a assuntos de vida ou de morte, guerra ou paz. Pelo que a estratégia referir-se-á a questões de primeira importância, relativamente à qual será de esperar que os decisores políticos e executores políticos deem grande atenção. À partida, a estratégia remete-nos para um desafio complexo e não linear (Douglas Borer, 2007, p. 233).

O conceito de estratégia é muitas vezes associado diretamente a um contexto de guerra.

Clausewitz (1968) define estratégia como:

O emprego da batalha para ganhar o final da guerra; deve dar um sentido a toda a ação militar, que deve estar de acordo com o objetivo da guerra; por outras palavras a estratégia forma o plano da guerra; e para isso liga as séries de atos que deverão levar à decisão final, ou seja, faz os planos para as campanhas separadas e regula os combates que devem ser feitos em cada um deles” (p. 241).

Clausewitz considera a existência de vários elementos na estratégia: morais, físicos, matemáticos, geográficos e estatísticos.

Borer (2007, p. 233) refere também a definição do Professor Gregory Foster de que se refere ao exercício de poder, mas sublinha ser difícil chegar a um conceito consensual de estratégia. Borer refere ainda a definição de Arthur Lykke, um antigo militar dos EUA, que sustenta que estratégia refere-se objetivos e fins, conceitos ou caminhos, e recursos ou meios, uma relação calculada entre fins e meios.

No contexto do presente estudo importa olhar para a estratégia no contexto da informação. Arquilla e Ronfeldt procuram definir o que é estratégia no contexto da informação. Consideram que a estratégia de informação apresenta dois polos. O primeiro, de natureza fundamentalmente tecnológica refere-se ao ciberespaço e à segurança. Estes autores consideram que este polo tem recebido muita atenção, tendo sido objeto de muitas conferências, e sendo efetuados exercícios relativamente à guerra de informação (Arquilla & Ronfeldt, 1999, pp. 1-2).

O outro polo, é o polo das ideias e tem, segundo estes autores recebido muito menos atenção. A estratégia de informação, neste sentido refere-se à expressão do *soft power* enquanto base da própria estratégia de informação, e aos benefícios com a partilha de informação e sistemas com os aliados.

Num contexto internacional, em que a informação é cada vez mais valiosa e determinante, é fundamental olhá-la do ponto de vista estratégico, como um recurso estratégico. John Arquilla (2007, p. 1) considera que apesar dos tempos atuais serem iniciais na era da informação, já passaram bastantes anos desde a primeira guerra entre Estados-nação e redes terroristas, pelo que é essencial que a importância crescente da estratégia de informação seja reconhecida e cuidadosamente estudada. Este autor

considera que a estratégia de informação é um fenómeno ainda em formação com componentes tecnológicas e não tecnológicas.

O bom estratega de informação deverá dominar um conjunto de competências: compreender o conhecimento que precisa de ser criado; gerir convenientemente e distribuir a própria informação enquanto tenta afetar a adversária; criar mensagens persuasivas tendo em vista a sua própria vontade e desmoralizando as do inimigo; e enganar o inimigo ao mesmo tempo (ibidem).

A era da informação gerou um mundo em rede, em que as tecnologias de informação contribuíram para comunicar e gerar atividade económica. No entanto, estas tecnologias podem também ser usadas para fomentar formas de conflitualidade e de manifestação de revolta⁷.

Arquilla associa também a estratégia de informação ao poder disruptivo da guerra de informação e ao seu poder estratégico de ataque e que levou à concentração de esforços em aspetos tecnológicos da guerra de infraestruturas no ciberespaço e, consequentemente a uma maior atenção às particularidades das PSYOP (ou MISO) e da decepção, negligenciando aspetos mais orgânicos associados à gestão da informação (ibidem).

No âmbito da guerra ao terror desenvolvida pelos EUA, Arquilla (2007, p. 9) considera que os esforços de diplomacia pública e operações de informação foram minados pelas atividades militares que decorriam simultaneamente e que foram conflituantes com os objetivos estabelecidos no âmbito da estratégia de diplomacia pública.

Arquilla considera que a estratégia de informação assenta em três temas:

- a ascensão do domínio de informação e a sua relação com os assuntos militares;
- o poder crescente das organizações em rede;
- a natureza multidimensional das INFOOP.

Como vimos anteriormente, a chamada era da informação levou a que os Estados tivessem um conjunto muito acrescido de concorrentes no exercício de um

⁷ Ver a este respeito ponto relativo ao hacktivismo.

conjunto de ações que até recentemente lhe eram exclusivas. Os Estados estão a ser frequentemente ultrapassados por redes terroristas ao nível local, regional e global, que têm uma superioridade informacional sobre os Estados. No entanto, apesar de os Estados estarem em desvantagem face às organizações terroristas no que se refere à informação, poderão obter uma vantagem comparativa em termos de guerra de informação no que se refere ao rejuvenescimento de ideias como a decepção, as operações psicológicas e diplomacia pública (Borer, 2007, p. 237).

Borer (ibidem) sublinha que apesar de os Estados estarem em desvantagem face às organizações terroristas no que se refere à informação, poderão obter uma vantagem comparativa em termos de guerra de informação no que se refere ao rejuvenescimento de ideias como a decepção, as PSYOP (ou MISO) e diplomacia pública.

Embora o conceito de estratégia seja difícil de estabilizar e consensualizar, para o contexto específico deste estudo é particularmente relevante a estratégia no contexto da informação, que assenta na compreensão do conhecimento a ser criado e ações subsequentes a tomar para a sua disseminação tendo em conta um conjunto de objetivos pré-determinados.

A classificação em dois polos da estratégia de informação efetuada por Arquilla e Ronfeldt (1999) é particularmente sugestiva neste contexto, nomeadamente ao considerar um polo das ideias correspondente à expressão do *soft power* e aos benefícios com a partilha de informação.

2.5. Comunicação

2.5.1. Definição

Começaremos a análise deste ponto pela análise ao conceito de comunicação. Sagredo Fernández e Izquierdo Arroyo (1983, p. 183) remetem o termo comunicação para a raiz «comunic», da qual derivam também as palavras comunicado e comunicar.

Como referem estes autores, comunicar é a ação de fazer de comum (a outro) o que, até à realização de tal ação era privado. A partir de Forcellini consideram tratar-se de uma ação transitiva que consiste numa doação através da qual um agente participa a

um recetor mediante a linguagem, do conhecimento de algo, de tal modo que o que era privado e próprio do agente faz-se comum para ele e para o recetor.

Corominas citado por Sagredo Fernández e Izquierdo Arroyo (1983, p. 186) salienta a derivação do termo comunicação de «comum» (que por sua vez deriva do latino «communis»), que deve conduzir intuitivamente à noção de que comunicação significa pôr algo em comum.

Estes autores (idem, p. 187) referem duas aceções para o termo comunicação:

- Ação e efeito de comunicar ou comunicar-se;
- Papel escrito em que se comunica alguma coisa oficialmente.

Relevam também a oposição ação-efeito/material que, à semelhança do que acontecia com a informação também se verifica com a comunicação.

Também Benito (citado por Sagredo Fernández e Izquierdo Arroyo, 1983) sustenta que:

Comunicar não é outra coisa que por algo em comum. Comunicar e comunicação, verbo e substantivo, vêm da palavra latina communis (comum). Desta última procede a palavra comunhão e é clara a relação deste termo com o da comunicação. Tanto comunhão como comunicação apontam à ideia e à realidade de possuir algo em comum: dois seres se põem em contacto e um dos dois, ou ambos, fazem uma doação de algo ao outro, ou fazem mutuamente a doação de algo. Quando este pressuposto se dá, nos encontramos diante de uma situação de comunicação, e a ação desenvolvida entre os dois termos é a ação de comunicar (p. 253).

Benito refere-se ainda à relação entre a informação e a comunicação e considera que a informação é a ação de comunicar um saber a outro, participar com outro o conhecimento de um sucesso, concluindo que “a informação é uma espécie do género comunicação” (idem).

Num mesmo sentido, Sagredo Fernández & Izquierdo Arroyo (1983, p. 254) referem a existência de uma confusão recorrente entre os termos informação e comunicação.

Aristóteles, citado por Freixo (2011) referia-se à comunicação como “a capacidade de descobrir o que é adequado a cada caso com o fim de persuadir” (p. 25). Nesta perspectiva, a meta principal da comunicação é a da persuasão, a de tentar que os outros aceitem e integrem o ponto de vista do emissor de uma mensagem, o que é uma definição interessante face à utilização de conceitos como diplomacia pública e *soft power*, que muito frequentemente faremos mais à frente.

Esta definição de Aristóteles manteve-se como a predominante até à última parte do século XVIII. Freixo (idem, p. 26) refere que, em 1753, o termo comunicação falava a língua de várias ciências, artes e ofícios, apresentando uma multiplicidade de sentidos, e remetendo “para as ideias de partilha, de comunidade, de contiguidade, de continuidade, de encarnação e de exibição” (ibidem).

No entanto, Diderot privilegiou “o sentido da retórica, enquanto meio de entendimento através da razão” (ibidem).

São diversos os conceitos de comunicação e as abordagens feitas ao ato comunicacional e sua finalidade. Castells (2007) afirma que “a comunicação consciente (a linguagem humana) é o que determina a especificidade biológica da espécie humana” (p. 19). Para Trinta (2003) a comunicação é vulgarmente associada a diálogo, interação e contacto. Barros (2003) olha para a comunicação como ciência social aplicada. Por outro lado, tal como refere Simões (2005, p. 87) em política nada é possível sem algum tipo de comunicação.

A palavra comunicação tem origem na palavra latina *communicatio* (derivada de *communis*), sendo distinguidos três elementos: a raiz *munis* que significa «estar encarregado de» que, acrescido do prefixo *co*, expressa o sentido de reunião. Por outro lado, o sufixo *tio* significa «atividade», pelo que chegaremos a comunicação como uma «atividade realizada em conjunto» (Freixo, 2011, p. 151); (Monteiro et al, 2008, p. 20).

Significando atividade realizada conjuntamente (Monteiro et al, 2008, p. 19), o termo comunicação não designa todo e qualquer tipo de relação, havendo intenção de romper o isolamento e a ideia de uma realização em comum.

McLuhan (2008) refere que “o termo «comunicação» havia tido um amplo uso, relacionado com estradas e pontes, rotas marítimas, rios e canais, ainda antes de ter

ganho, na nossa era da eletricidade, a aceção de «movimento da informação»” (p. 103). Pelo que, nesta perspectiva, comunicação associava-se a movimento da informação.

A comunicação pode ser ainda entendida como transmissão das mensagens ou das informações, implicando “dois grandes modos operatórios: quer a deslocação dos homens portadores de mensagens (...) quer a transmissão direta de mensagens por meios técnicos que não requerem a deslocação de pessoas físicas. São estes dois grandes regimes de comunicação que são revolucionados no primeiro terço do século XIX”, o primeiro através do caminho-de-ferro, e o segundo através do telégrafo (Freixo, 2011, p. 45).

Mais tarde, outros conceitos de comunicação associados às ideias de partilha, comunidade, continuidade foram sendo estabelecidos, o sentido da retórica, enquanto meio de entendimento através da razão, pela troca de ideias, informações ou mensagens entre o emissor e o recetor (Freixo, 2011, p. 123).

A comunicação pode ser olhada segundo outras perspetivas distintas. De um ponto de vista etimológico comunicação significa participação, troca de informações, tornar comum aos outros ideias, convicções e estados de alma. De um ponto de vista biológico, a comunicação relaciona-se com a atividade nervosa e sensorial do ser humano, exprimindo através da linguagem o que se passa com o sistema nervoso. De um ponto de vista sociológico, o papel da comunicação é o de transmissão de significados entre pessoas para a sua integração na organização, social, mediadora na interação social, compreensível enquanto código para os que dela participam. De um ponto de vista antropológico, veículo de transmissão de cultura ou como formadora da bagagem cultural de cada indivíduo (Monteiro et al, 2008, p. 20).

Freixo (2011) sublinha que,

Atualmente a palavra comunicação continua a ter múltiplos sentidos: “o setor das novas tecnologias da informação, a área de intervenção de um jornalista (...) como ainda, o domínio dos engenheiros de telecomunicações, a «política de comunicação» de uma empresa graças à qual esta pode gerir melhor a sua imagem, a sua própria «comunicação interna», para além de constituir também matéria que se ensina e aprende nas universidades... longe, portanto, do ideal de uma ciência única de comunicação” (p. 121).

Comunicação é assim um complexo processo de interação humana.

Por outro lado, Rhonda Zaharna (2009, p. 86) situa o conceito de comunicação em torno de duas dimensões fundamentais e distintas, uma primeira associada sobretudo à transferência da informação e uma segunda mais relacional:

- Processo linear de transferência de informação usualmente com o objetivo de persuasão ou controlo;
- Processo social de construção de relações e de harmonia.

A figura 7 apresenta-nos um conjunto de conceitos-chave associados à comunicação a partir de Freixo (2011).

Figura 7 - Conceitos-chave associados à comunicação

Área	Generalizações	Conceitos-Chave
<i>Orientações gerais</i>	A comunicação é um processo complexo	Processo
	O processo de comunicação é primordialmente um processo de interação simbólica	Interação simbólica
<i>Processos básicos</i>	A interação simbólica é um processo de emissão e recepção de mensagens codificadas	Codificação
	Um sinal é um estímulo que tem significado para as pessoas	Significado
	As mensagens são sinais e grupos de sinais formados através de processos do pensamento humano	Processos de pensamento
	As mensagens fornecem informação	Informação
	A comunicação resulta em mudança	Persuasão e mudança
<i>Contextos de comunicação</i>	A comunicação interpessoal ocorre em contexto de interação face a face	Interpessoal
	A comunicação realiza-se em contexto de pequeno grupo	Pequeno grupo
	A comunicação realiza-se em contexto da organização	Organizacional
	A comunicação realiza-se em contexto de massas	Massas

Fonte: Freixo (2011, p. 154)

Quanto ao objeto da comunicação, poderemos recorrer às palavras de Shannon (citado por Gleick, 2012):

Shannon afirmara que “o problema fundamental da comunicação é o de reproduzir, num determinado ponto, exata ou aproximadamente, uma mensagem escolhida noutra ponto” (Gleick, 2012, pp. 306-307).

A comunicação pode ser olhada de uma forma global e abrangente. De uma certa forma, “tudo é comunicação. A linguagem é comunicação. A personalidade é comunicação. O gesto é comunicação. Estamos mergulhados num mar de comunicação, e não se vive um instante fora dele” (Monteiro et al, 2008, p. 51).

Podemos olhar para todo o processo comunicativo também de forma global. “As células de um organismo são nós numa rede de comunicações ricamente entretecida, transmitindo e recebendo, codificando e decodificando. A própria evolução encarna uma troca contínua de informação entre organismo e ambiente” (Gleick, 2012, p. 18).

De uma certa forma poderemos dizer, que “somos todos parte integrante da comunicação; ela nunca é, na verdade, um objeto neutro exterior a si” (Freixo, 2011, p. 133).

De acordo com esta perspetiva, o homem acaba por ser aquilo que consegue comunicar a quem o rodeia. No contexto atual, aquilo que o rodeia não se refere apenas ao local onde vive mas ao espaço onde chega a sua comunicação, que é cada vez mais o mundo todo.

Neste sentido, a comunicação adquire também um sentido de entendimento entre diferentes sujeitos, é aquilo que permite ao homem encontrar pontos de encontro e acordo com outros homens e que possibilita a construção conjunta de algo pelos homens e a conciliação entre eles.

Freixo (2011) refere que a partir de Wiener, “a comunicação emergiu como valor pós-traumático e pretensa alternativa à barbárie, ao racismo e à sociedade de exclusão” (p. 146).

Para que isso seja possível, é necessária a utilização de símbolos entendidos tanto pelo emissor como pelo recetor no processo de comunicação. É exigível que símbolos utilizados tenham um significado comum tanto para o emissor como para o recetor. “Se uma pessoa fala e ninguém a ouve, o processo de comunicação humana não se completa. Há apenas expressão. Falta à expressão o essencial: a transmissão, cuja definição exige sempre dois elementos o emissor e o recetor” (Monteiro et al, 2008, p. 56).

A escolha do processo de comunicação adequado é algo de fundamental ao correto entendimento da mensagem pelo recetor. De acordo com o recetor específico em cada momento, ou do recetor que se pretende atingir será da responsabilidade do emissor escolher o processo de comunicação adequado para que o recetor esteja recetivo à mensagem que se pretende que ele receba.

No processo de comunicação atribui-se importância central às mensagens, sendo a mensagem entendida como um conjunto estruturado de signos, sendo que o signo estabelece uma relação entre a noção de um objeto e a sua representação (Monteiro et al, 2008, p. 72). Nesta perspetiva a informação será simplesmente o conteúdo das mensagens enviadas ou em circulação.

Podem distinguir-se as dimensões funcional e normativa da comunicação (Monteiro et al, 2008, p. 133):

- Comunicação funcional – deverá considerar-se as necessidades de comunicação das economias e das sociedades abertas, tanto para as trocas de bens e de serviços como para os fluxos económicos, financeiros ou administrativos;
- Comunicação normativa – devemos entender o ideal de comunicação, ou seja, a vontade de intercâmbio para partilhar qualquer coisa em comum e para uma compreensão mútua. A palavra «norma» não remete para um imperativo mas, sim, para o ideal que cada um procura atingir.

Outros autores olhavam para a comunicação como um processo global. Wiener olhava mesmo para a comunicação como verdadeiramente transversal a nível científico. Wiener considerava que “as ciências sociais eram fundamentalmente o estudo da comunicação, e que a sua ideia unificadora era a mensagem” (Gleick, 2012, p. 288).

Olhando um pouco para a evolução recente do processo comunicativo, podemos identificar como acontecimento relevante a invenção do transistor em 1948 pela Bell Telephone Laboratories, que veio a desencadear a revolução na eletrônica, pondo a tecnologia no seu caminho de miniaturização e ubiquidade. Mas, para Gleick, o acontecimento mais importante desse ano foi a Teoria Matemática da Comunicação de Claude Shannon. Implicou “um neologismo: a palavra *bit* (...) Agora, o *bit* juntava-se à polegada, à libra, ao quarto de galão e ao minuto como uma quantidade determinada – uma unidade de medida fundamental” (Gleick, 2012, p. 12). “Mas para medir o quê? «Uma unidade para medir informação» escreveu Shannon, como se houvesse uma coisa, mensurável e quantificável, chamada informação” (ibidem).

Por outro lado, há que considerar que a noção moderna de comunicação concentra-se em redor do que anteriormente era chamado por cibernética. Tratou-se de uma ciência surgida nos anos 1950, definida como a ciência que analisa a comunicação e a regulação ou controlo (Freixo, 2011, p. 157).

“A cibernética encontra-se claramente voltada para a investigação das leis gerais da comunicação, quer estas digam respeito a fenómenos naturais ou artificiais que impliquem as máquinas, os animais, o homem ou a sociedade” (ibidem).

A análise da teoria geral dos sistemas é também relevante no contexto do estudo da comunicação dos dias de hoje e do atual ambiente comunicacional.

A teoria geral dos sistemas surge nos anos 1950 nos EUA por Ludwig von Bertalanffy, consubstanciando-se numa nova disciplina orientada para os conceitos de estrutura, de informação, de regulação e de totalidade que Daniel Duran qualifica como primeira sistémica. Uma segunda sistémica, ainda na perspetiva deste autor surge mais tarde, nos anos 1970 e 1980, integrando dois outros conceitos essenciais: o de comunicação e o de autonomia ou auto-organização cuja conceção se explica da seguinte forma: na base do conceito de autonomia está o de sistema aberto desenvolvido por Von Bertalanffy. Um sistema aberto é um sistema que troca matéria, energia e informação com o seu meio (idem, p. 159).

Neste contexto um sistema pode ser definido “como um conjunto de objetos ou entidades que se inter-relacionam mutuamente para formar um todo único” (idem, p. 161), sendo um sistema fechado aquele em que não existe intercâmbio com o meio

externo ou ambiente (normalmente os sistemas físicos), enquanto que um sistema aberto é aquele que recebe matéria e energia do meio externo ou ambiente (sistemas biológicos, psicológicos e sociais), sendo estes tratados pela Teoria Geral dos Sistemas.

Para Shannon um sistema de comunicação tem de conter os seguintes elementos (citado por Gleick, 2012, p. 264):

- A fonte de informação é a pessoa ou máquina que gera a mensagem, que pode ser simplesmente uma sequência de caracteres, como no telégrafo ou no telétipo, ou pode ser expressada matematicamente como funções de tempo e outras variáveis;
- O transmissor «age de alguma maneira sobre a mensagem» - isto é, codifica a mensagem – para produzir um sinal adequado. Um telefone converte pressão sonora em corrente elétrica analógica. Um telégrafo codifica caracteres em pontos, traços e espaços;
- O canal: «apenas o meio usado para transmitir o sinal»;
- O recetor inverte a operação do transmissor. Descodifica a mensagem, ou reconstrói-a a partir do sinal;
- O destino «e a pessoa (ou coisa)» no outro extremo.

Transmissão e visão ritual da comunicação

Uma outra visão da comunicação, que deriva das diferenças culturais e que é relevante no âmbito do estudo da diplomacia pública, é a transmissão e a visão ritual. De acordo, com a visão da transmissão, “a comunicação é a transmissão de sinais ou mensagens à distância para o propósito de controlo...” Está definido por termos como “conferir”, “enviar” “transmitir” ou “dar informações a outros”. A visão da transmissão assenta na metáfora do transporte (Zaharna, 2010, p. 126).

Em contraste com a visão de transmissão, a visão ritual foca na representação de crenças partilhadas. Está enraizada na metáfora de rituais religiosos, os rituais, como atividades comunicacionais, conectam e solidificam relações sociais. Nada de novo se aprende, mas uma visão particular do mundo é apresentada (ibidem).

No contexto do atual ambiente comunicacional, em muitos dos instrumentos de comunicação em massa, como filmes, vídeos ou música predomina a dimensão ritual, dado que não transmitem nova informação, mas representam crenças e interesses comuns.

Zaharna refere que a visão de transmissão prevalece nos EUA e a ritual em muitos outros locais do mundo. Pelo que todas as principais definições de comunicação – influenciadas pelos EUA, descrevem o processo de emissão, transmissão: emissor-mensagem-recetor.

Esta autora argumenta que a centralidade da transmissão ecoa na comunicação da diplomacia pública dos EUA com o exterior, apresentando o exemplo da Al-Hurra, usada para transmitir informação, ignorando os rituais de assistir à televisão que podem moldar a forma como a informação é percebida pelas audiências.

A este propósito, e para caracterizar os processos comunicacionais dos EUA com o mundo, Zaharna (2010, p. 127) cita as *low-context cultures* e as *high context-cultures* de Edward T. Hall⁸. As de *low context* como os EUA ligam pouco ao contexto e muito à mensagem. As de *high-context* na Ásia, África e América Latina e mundo Árabe ligam mais ao contexto.

Zaharna considera que esta discrepância tem sido problemática para os EUA na comunicação com o mundo árabe.

Na análise ao processo de comunicação é também relevante a análise de dois outros conceitos, o conceito de redundância e o conceito de entropia. A redundância é um conceito muito próximo e intimamente relacionado com a informação e “podemos concebê-lo como aquilo que numa mensagem é informação previsível ou convencional. O oposto da redundância é a entropia, sendo que a redundância resulta de uma previsibilidade elevada e a entropia de uma previsibilidade reduzida” (Freixo, 2011, p. 229).

Deste modo, podemos concluir que uma mensagem de baixa previsibilidade é entrópica e com muita informação. Por outro lado, uma mensagem de elevada previsibilidade é redundante e com pouca informação.

⁸ Antropólogo e investigador dos EUA, tendo construído um modelo cultural que enfatizou a importância de sinais não-verbais e modos de consciência sobre mensagens explícitas.

Ou de outro modo, a entropia é uma medida da incerteza de uma mensagem.

A redundância tem utilidade imprescindível já que, “a inteligibilidade de uma mensagem, ligada à sua previsibilidade, pode ser medida graças à noção de redundância que exprime a existência de relações previsíveis entre os diversos elementos ou ainda o grau de “utilidade” de um determinado sinal transmitido” (idem, p. 230). “A redundância «permite ao ser humano cuja capacidade de compreensão de uma mensagem é limitada, compreender melhor, ou seja, perceber melhor a forma da mensagem” (ibidem).

Pelo que a redundância permite aumentar fiabilidade de uma mensagem, embora reduza a sua eficiência.

A análise de Shannon e Weaver demonstrou precisamente este aspeto, como a redundância facilita melhor precisão da comunicação e, sobretudo, facilita um teste que permite identificar erros. Como refere Freixo “o leitor só consegue identificar um erro devido à redundância da linguagem” (ibidem).

Por outro lado, a redundância deve ser usada em situações em que estejamos perante audiências heterogénea e em grande número. De modo inverso, para uma audiência mais pequena, especializada e homogénea é mais adequada uma mensagem mais entrópica (idem, p. 231).

A entropia, em sido contrário ao da redundância, mede a desordem num sistema, quanto maior a desordem de um sistema, maior a sua entropia. Freixo (idem) refere-se ao papel da entropia na teoria da informação da seguinte forma:

A entropia, na teoria da informação, poderá ser explicada da seguinte forma: a perda de incerteza na transmissão de uma mensagem proveniente de uma fonte modifica o grau de informação de uma tal mensagem. Haveria então uma entropia crescente que ameaçaria as informações transmitidas, no caso de elas não terem sido impedidas pela redundância. Quanto mais informação existe, mais aumenta a entropia. Deste modo, a entropia, em teoria da informação, mede a quantidade de informações emitidas a partir de uma fonte (p. 233).

Pelo que a entropia é um conceito relevante “na visão do mundo, fundamentada na informação e na comunicação. Esta noção é utilizada na descrição da desordem

gerada pela informação” (ibidem). Entende-se que o canal, os meios e o ruído são elementos essenciais ao processo de comunicação.

O canal refere-se ao meio físico pelo qual o sinal é transmitido (ondas de luz, ondas sonoras ou ondas de rádio) (idem, p. 234).

Os meios referem-se aos recursos técnicos ou físicos necessários à conversão da mensagem num sinal capaz de ser transmitido ao longo do canal. “Por exemplo, na comunicação interpessoal, a voz é o meio e o canal utilizado o ar (...) A tecnologia de difusão será assim constituída por todos os meios que contribuem para a difusão de mensagens (jornais, rádio, televisão, Internet, etc)” (idem, p. 236).

O ruído refere-se a tudo o que pode afetar negativamente a reprodução da mensagem e a receção da mesma (avarias técnicas, ou ruído físico).

Semiótica

Outro campo relevante no âmbito da comunicação é o da semiótica ou semiologia. “A semiótica ou semiologia, dependendo tratar-se de um enfoque de origem americana ou europeia, é a ciência geral dos signos e da semiose que estuda todos os fenómenos culturais como se fossem sistemas sógnicos, isto é, sistemas de significação” (idem, p. 177).

A codificação é um elemento fundamental do processo comunicativo, toda a comunicação para ser efetuada necessita do recurso a signos.

“O signo é uma transmissão, ou construção mental, por via da qual um organismo influencia o comportamento ou estado de outro organismo, numa situação de comunicação” (idem, p. 180).

Existem vários tipos de signos (idem, p. 185):

- Sinais – signos que desencadeiam mecânica ou convencionalmente uma ação por parte do recetor. Os sinais de rádio ou televisão, por exemplo, provocam efeitos nos recetores;

- Sintomas – signos compulsivos, não arbitrários, em que o significante está associado ao significado por um laço natural. Uma síndrome é uma configuração de sintomas;
- Ícones – signos em que existe uma semelhança topológica entre o significante e o significado. Uma pintura ou uma fotografia são ícones dado que possuem semelhança com o objeto original;
- Índices – signos em que o significante é contíguo ao significado. Os números nas fardas dos soldados são índices;
- Símbolos – signos em que, não havendo uma relação de semelhança ou de contiguidade, há uma relação convencional entre representante e representado. Um exemplo de símbolo é um emblema;
- Nomes – signos convencionais que designam uma classe extensional de objetos.

Os signos podem classificar-se da seguinte forma, a partir da classificação de Umberto Eco:

- Pela fonte – procurando-se incluir todos os tipos de sinal considerados comunicativos que o homem ou outros seres recebem;
- Pelas inferências a que dão azo – Engloba a distinção entre signos artificiais e signos naturais, em que os primeiros são emitidos conscientemente e os segundos provêm de uma fonte natural;
- Pelo grau de especificidade signica – Há signos cuja única função é significar, como as palavras, havendo outros que só cumulativamente significam, como os objetos de uso, roupa, por exemplo;
- Pela intenção e grau de consciência do seu emissor – Há signos que são emitidos propositada e intencionalmente com o fito de comunicar e há signos emitidos espontaneamente que revelam involuntariamente qualidade e disposições;
- Pelo canal físico e aparelho recetor humano;
- Pela relação ao seu significado;
- Pela replicabilidade do significante – Há signos intrínsecos, que usam como significado uma parte do seu referente. É o caso das moedas de ouro

que significam o seu valor de troca, mas que também significam o seu próprio peso em ouro. As palavras extrínsecas não têm valor próprio e podem ser multiplicadas ao infinito;

- Pelo tipo de relação pressuposta com o referente;
- Pelo comportamento que estipulam no destinatário;
- Pelas funções do discurso;

Como referem vários autores, entre os quais, Izquierdo Alonso (2000), a semiótica “ocupa-se da análise dos signos na sua dimensão de sinais, símbolos ou como indícios, de sua natureza e função, a partir de uma tripla perspectiva:

- **Sintaxe:** Estudo das relações dos signos entre si, estudo das propriedades formais das construções linguísticas;
- **Semântica:** Estuda a relação entre os signos e as classes de objetos que designam (teoria do significado). Interpreta também as diferenças do conteúdo na compreensão;
- **Pragmática:** Estudo das relações entre os signos e quem os interpretam. É a vertente da semiótica que estuda os usos e efeitos dos signos, motivações psicológicas dos oradores e reações ante os tipos de discurso

Os média

Os média são também outro elemento fundamental ao processo comunicativo. “Os média são hoje em dia o único espaço onde perpassam as informações que nos habilitam a decodificar os diferentes universos em que evoluímos” (Freixo, 2011, p. 145).

A tecnologia é uma dimensão fundamental quando nos referimos aos média no atual ambiente comunicacional. Cardoso (2006) considera que os “média são aparelhos tecnológicos, mas essa tecnologia é também moldada pelas utilizações” (p. 185).

Por outro lado, a mediação tem os atributos de fixação da informação, reprodução de conteúdos e participação dos que a utilizam.

O telefone, a televisão ou a Internet “são designáveis por média, porque asseguram de diferentes formas (através do som, texto e imagem) a transmissão codificada de símbolos, dentro de um quadro predefinido de estrutura de signos, entre emissor e recetor” (ibidem).

Quanto às suas funções podemos referir as seguintes, a partir de Cuesta (2008, p. 6):

- Vigilância – cumpre a função de analisar a atividade socialmente relevante desde a esfera pública para informar daqueles acontecimentos que poderão estar fora dos valores sociais;
- Informação – consiste em analisar com certo rigor e profundidade aqueles eventyos socialmente relevantes para transmitir uma informação séria, rigorosa e intelectualmente válida às audiências;
- Socialização – baseia-se em reforçar as normas e regras sociais, favorecendo a coesão social e a perceção de estabilidade social. Esta função é especialmente importante em situações de crise;
- Entretenimento – trata-se de proporcionar programas de componente lúdico ou cultural que conduzam à redução de tensão na audiência.

Cardoso (2006) refere que os novos média

São média por serem mediadores da comunicação e introduzem porque incorporam novas dimensões tecnológicas, combinam sobre uma mesma plataforma tecnológica dimensões de comunicação interpessoal e *mass media*, porque são indutores de mudança organizacional e de novas formas de gestão do tempo, porque procuram a síntese da retórica textual e visual, promovendo novas audiências e ferramentas de reconstrução social” (p. 189).

Neste sentido, o que vem acontecendo nos últimos 20 a 30 anos é uma consequência da fusão entre diferentes tecnologias, isto é, as tecnologias de informação, as tecnologias de comunicação e a computadorização (idem, p. 190).

Cardoso (idem, p. 192) a partir de Theranian (1999) apresenta uma proposta de classificação de mídia:

- Os macromídia da comunicação (satélites de televisão e Internet) que parecem atuar como agentes da globalização. Através das redes globais de satélites e de computadores, da transferência de dados, e-mails científicos e profissionais, publicidade comercial, os macromídia estão a suportar a globalização dos mercados nacionais, sociedades e culturas;
- Os mesomídia da comunicação (imprensa, cinema e difusão de televisão e rádio) encontram-se sob controlo dos governos nacionais ou de grupos de pressão comercial e como tal funcionam mais como agentes de integração nacional e mobilização social;
- Os micromídia da comunicação (telefone, máquinas fotocopadoras, gravadores e vídeo e áudio, cassetes e CD de música, PC's e Internet) têm funcionado essencialmente como instrumentos de poder para as forças na periferia do poder.

Os média globais têm uma função muito relevante e têm efeitos muito expressivos, promovendo “ao mesmo tempo, a homogeneização e a diferenciação de mercados, (...) centralização e ao mesmo tempo a dispersão do poder, realizam uma integração e também uma pluralização cultural” (Cardoso, 2006, p. 193).

Cardoso (idem) sublinha que

Se os macromídia têm facilitado a globalização, já os micromídia têm dado poder às periferias de resistência e oposição. Por contraste, os mesomídia (jornais de opinião, revistas científicas e profissionais) têm aproximado as comunidades de afinidade numa sociedade civil global que partilha o espaço de fluxos” (ibidem).

Neste contexto, Ortoleva (2004) refere a necessidade de desenvolvimentos de sistemas de mídia que acompanhem a necessidade de instrumentos de comunicação fiáveis e em tempo real e que possibilitem o desenvolvimento de sistemas de transporte. Ortoleva refere que o desenvolvimento dos transportes aéreos “dependeu bastante mais da evolução dos sistemas de comunicação que da própria evolução dos motores” (p. 34) Ortoleva argumenta que, enquanto que no século XIX o desenvolvimento dos meios de

comunicação era marginal no que respeita às tecnologias de produção, enquanto que atualmente os grandes sistemas técnicos em rápida expansão não são redes suportadas por aparelhos de comunicação, são pelo contrário redes que encontram na comunicação a sua finalidade primária, desde o telefone à Internet. Pelo que, tal como refere Cardoso (2006, p. 205) um sistema de média refere-se ao quadro de interligações entre tecnologias e organizações que guiam as diversas formas de comunicação.

É aqui relevante considerar também o conceito de literacia para os média, enquanto “conjunto de competências e conhecimentos que permitem aos cidadãos uma utilização consciente e formada dos meios de comunicação social, que representa uma componente essencial do processo comunicativo” (Paisana & Cardoso, 2013, p. 51), que se traduz numa capacidade para discernir e auto-regular o uso através de uma utilização crítica. Estes autores chamam a atenção da literacia estar na fundação histórica da desigualdade reposicionando o papel do utilizador de média enquanto gerador de poder simbólico, de passivo para ativo, de recetor para participante, de consumidor a cidadão.

O conceito de comunicação é um dos fundamentais no âmbito do presente estudo. Como vimos, comunicação significa pôr algo comum, algo essencial no âmbito da atividade diplomática em geral e da diplomacia pública em particular.

Neste sentido, a comunicação refere-se ao entendimento entre os homens, sendo um instrumento para a obtenção de acordos, basilar à atividade diplomática.

Pelo que são fundamentais na atividade diplomática, e na diplomacia pública em particular no âmbito do atual ambiente comunicacional, as duas dimensões do conceito de comunicação apontadas por Zaharna (2009, p. 86), uma relativa ao processo de transferência de informação e a outra relativa ao processo social de construção de relações e de harmonia.

No contexto da diplomacia pública, é particularmente relevante o entendimento da visão ritual da comunicação, pela compreensão que permite dos rituais inerentes a cada cultura, e pela necessidade de leitura de visões particulares do mundo em diferentes contextos culturais. Trata-se de um aspeto a considerar na elaboração de estratégias de diplomacia pública, de modo a evitar erros de comunicação baseados em incompreensões culturais que prejudiquem a eficácia de toda a estratégia.

2.5.2 Comunicação política

Uma das aplicações mais estudadas do campo da comunicação e muito relevante no âmbito do estudo da diplomacia pública é a comunicação política. Um autor que analisa a comunicação por essa perspectiva relacionando-a com a diplomacia pública é Javier Hernández (2012). Este autor refere a importância da comunicação enquanto ferramenta para a política, permitindo

Gerar interações entre os cidadãos e os elementos decisórios que buscam a correta organização da sociedade. A comunicação política, especialmente entre aqueles atores e elementos com poder para tomar decisões vinculativas é uma necessidade, e por sua vez, uma obrigação para todos eles” (pp. 1-2).

Para compreender o fenómeno da comunicação entre Estados, Hernández (2012, p. 6) refere-se ao binómio identidade/imagem. A identidade corresponde ao ser, é um reconhecer-se a si mesmo, enquanto que a imagem é, em grande medida o entendimento dessa personalidade por parte dos outros. Uma perceção tanto conceptual como visual. Nesta união, encontra-se o resultado da correta comunicação de uma realidade institucional, o que é fundamental na definição de modelos e estratégias de diplomacia pública.

Para conseguir uma correta adequação entre identidade e imagem de um país, é muito relevante a operacionalização cuidadosa de uma estratégia de comunicação eficaz tanto a nível interno como externo.

Essa estratégia de comunicação terá de estar adaptada ao contexto comunicacional em que é implementada. Em face do atual ambiente comunicacional, Hernández (2012, p. 10) fala de existência de um complexo relacional internacional baseado no diálogo entre múltiplos atores, por contraposição a um sistema internacional baseado no Estado como peça central e independente, que se trata de “um habitat de natureza informativa e onde a comunicação política institucional tem um contexto mais favorável para desenrolar-se” (idem, p. 13):

- O conceito de relação implica referência, conexão, finalidade, comunicação... pelo que as relações são vistas como intercâmbio e confrontação de interesses;
- O complexo relacional tem uma trama comunicativa que se poderia qualificar de institucional e que vem a coincidir com o conjunto de sujeitos com personalidade jurídica reconhecida pelo Direito Internacional, especialmente os Estados.

Hernández refere que a existência de um complexo relacional internacional, permite que se fale de uma sociedade internacional e uma opinião pública internacional. Com o esbatimento das fronteiras, o interesse dirige-se para todo o mundo, para a participação, através da influência e informação, para ganhar uma autoridade que permita tomar decisões e participar ativamente no complexo relacional.

Hernández (2012) considera que “a comunicação conta com cinco características que a tornam essencial para a existência do complexo relacional internacional” (pp. 11-12):

- A comunicação é humana, dado que o homem tem a capacidade de atuar em liberdade e transmitir significados nos seus processos comunicativos, tendo também capacidade de decisão, aspeto essencial para vincular a comunicação e a informação à política internacional;
- A comunicação é social, trata de um processo que requer um emissor e um recetor;
- A comunicação é referencial, dado que põem em comum conhecimentos, sentimentos, sensações;
- A comunicação é um processo complexo, é uma realidade transaccional que obriga a ser eficaz para a sua existência. Há um carácter de intencionalidade que se pressupõe à comunicação e a necessidade que o processo se complete de uma forma eficaz;
- A comunicação produz-se numas coordenadas determinadas de espaço e tempo.

Numa era de comunicação global, tal como designada por Rhonda Zaharna, existe uma óbvia associação entre a comunicação e o contacto entre cidadãos de Estados diferentes. Fiske de Gouveia (2005, p. 8) associa um conjunto vasto de termos como diplomacia pública, diplomacia cultural, relações culturais, *soft power*, comunicações políticas, gestão de perceções, propaganda, diálogo intercultural, diálogo de civilizações, gestão de crises, gestão dos média, relações com os média, *public affairs*, relações públicas, comunicações estratégicas, comunicações globais, influência estratégica, operações psicológicas, operações de informação e operações dos média. Muitos destes termos encontram-se relacionados e iremos analisá-los ao longo do presente trabalho, tendo sempre por base, evidentemente, o conceito de diplomacia pública.

A comunicação é também frequentemente olhada como ferramenta política, de aproximação entre os povos e as pessoas. “A comunicação constitui um dos símbolos mais brilhantes deste início de milénio. O seu ideal de aproximar os homens, os valores e as culturas, como bem assinala Dominique Wolton, compensa grandemente os horrores e as barbaridades da nossa época” (Freixo, 2011, p. 131).

Outro autor que analisa o impacto político da comunicação é Cardoso. Este autor refere o impacto da comunicação global em várias áreas das relações internacionais. Como defende Cardoso são as comunicações globais que permitem novos tipos de diplomacia, como a diplomacia pública, diplomacia de pessoas, e diplomacia virtual (Cardoso, 2006, p. 193).

A diplomacia das pessoas referida por Cardoso justifica-se e existe no sentido em que abre novas arenas de intervenção até então reservadas apenas aos políticos, nomeadamente em questões como a solidariedade humanitária, ecológica ou de direitos humanos ou levando através da televisão ao conhecimento do evento e à vontade posterior de contactar a organização.

Também em McLuhan podemos fazer uma leitura das implicações políticas da comunicação. McLuhan (2008) afirma que “agora que o homem prolongou o seu sistema nervoso central através da tecnologia elétrica, o campo de batalha foi transferido para a elaboração e destruição de imagens mentais, tanto na guerra como nos negócios” (p. 115), naquilo que poderemos também considerar a definição de McLuhan de guerra de informação. McLuhan considera ainda Guerra-Fria como uma guerra de

informação e de imagens “muito mais profunda e obsessiva do que as velhas guerras quentes, efetuadas com armamento industrial (idem, p. 341), não deixando de afirmar que “Se em 1964 a guerra-fria está a ser combatida através de tecnologias de informação, isso é porque desde sempre as guerras se travaram com as últimas tecnologias disponíveis em qualquer cultura” (idem, p. 342).

McLuhan considera que “o próprio facto de Hitler ter alcançado existência política deveu-se diretamente à rádio e outros sistemas de alocação pública” (idem p. 303), mas, por outro lado, defende que “o telégrafo e a rádio neutralizaram o nacionalismo, mas conjuraram os mais vigorosos e arcaicos fantasmas tribais” (idem p. 305).

Este autor vai mais longe e considera mesmo que “em termos sociais, a extensão tipográfica do homem gerou o nacionalismo, a industrialização, o mercado de massas e a educação e alfabetização universais” (idem, p. 181). “Das inúmeras consequências imprevistas da tipografia, o surgimento do nacionalismo será, talvez, a mais conhecida. A unificação política das populações em agrupamentos linguísticos era impensável antes de a tipografia ter transformado cada língua vernácula num extensivo meio de comunicação de massas” (idem, p. 185).

McLuhan (idem) considera que o surgimento de novos meios de comunicação é um fator na origem do enfraquecimento do nacionalismo:

Hoje em dia o nacionalismo, enquanto representação visual, depende ainda da imprensa escrita, mas tem contra si todos os meios de comunicação elétricos. Nos negócios como na política, um dos efeitos da velocidade introduzida pelo avião a jacto é tornar impraticável a velha organização social segundo agrupamentos nacionais. No Renascimento, foi a velocidade de impressão e as decorrentes inovações comerciais e mercantis o que levou a que o nacionalismo (que é uma forma de continuidade e de competição num espaço homogêneo) fosse visto como algo de tão novo quanto natural” (p. 185).

McLuhan (idem) considera que os meios de comunicação de massas tiveram o efeito de retribalizar o homem.

Para o estudioso dos meios, é difícil explicar a indiferença dos homens perante os efeitos sociais destas forças tão radicais. O alfabeto fonético e a palavra

impressa – que fizeram com que o fechado mundo tribal explodisse numa sociedade aberta, caracterizada pela fragmentação das funções e pela especialização da ação e do conhecimento – nunca foram estudados nos seus papéis de transformadores mágicos. O contraditório poder da informação elétrica e instantânea, que inverte a explosão social em implosão, o empreendedor privado num homem de organização e a expansão imperial em mercados comuns, tem tido tão pouco reconhecimento como a palavra escrita. O que passou despercebido foi o poder que a rádio tem de retribalizar o homem, de o fazer reverter quase instantaneamente do individualismo para o coletivismo” (p. 307).

O alfabeto (e a sua extensão na tipografia) tornou possível a disseminação desse poder que é o conhecimento, ao mesmo tempo que despedaçava os vínculos do homem tribal, estilhaçando-o numa multidão de indivíduos. Agora, a escrita e a velocidade elétricas lançam sobre ele, de forma instantânea e incessante, as preocupações de todos os outros homens. O homem torna-se de novo tribal. A família humana converte-se de novo numa tribo (p. 180).

Esta retribalização do homem insere-se num processo de transformação do mundo em aldeia global por efeito dos meios de comunicação de massas. McLuhan (idem) considera que,

Não há dúvida que a rádio reduz o mundo à dimensão duma aldeia, criando desse modo um insaciável apetite aldeão para a coscuvilhice, o boato e a malícia. Mas embora reduza o mundo à dimensão duma aldeia, a rádio não torna homogêneas as diferentes partes dessa aldeia. Muito pelo contrário. Na Índia, onde a rádio é o principal meio de comunicação, há mais de uma dúzia de línguas oficiais (...) A rádio é não apenas um poderoso reanimador de memórias, forças e animosidades arcaicas, mas também uma força descentralizadora e pluralística – tal como acontece de resto com a energia elétrica e com todos os meios de comunicação elétricos (p. 309).

Refere ainda que,

Com a televisão chegou ao fim o voto partidário na esfera política, uma forma de especialização e de fragmentação que deixou de funcionar. Em vez do voto num

partido, temos o ícone, a imagem inclusiva; em vez de plataformas ou pontos de vista políticos, a postura ou atitude política inclusiva; em vez do produto, o processo (p. 324).

Outro elemento muito valorizado por McLuhan é o da capacidade de persuasão dos meios de comunicação de massa. “A persuasão elétrica por meio da fotografia e do cinema atua submergindo em novas imagens populações inteiras” (McLuhan, 2008, p. 342).

Por outro lado, verifica-se que as mudanças verificadas nas formas de comunicar geram uma alteração na distribuição de poder a nível internacional, favorecendo alguns atores em detrimento de outros, alterando posições relativas e capacidades de influência e controlo da informação.

Em Mendonça (2009, pp. 37-38) abordou-se a evolução das formas predominantes de comunicação e as relações de poder que se instituíram a partir do controlo dessas formas de comunicação. A este propósito, Martin (2001) sustenta que a ascensão do moderno sistema político assente no Estado é em grande medida o resultado de uma mudança no modo de comunicar.

A substituição pergaminho pela impressão, enquanto ferramenta predominante de comunicação, gerou a massificação do uso de documentos em papel, permitindo o registo e arquivo de um conjunto vasto de informação controlado pelo Estado, que consegue estabelecer um conjunto de mecanismos formais que lhe facultam a centralização e controlo da informação considerada mais relevante, alterando a relação de forças a seu favor.

Mais recentemente, estamos perante um novo ambiente comunicacional que tem as suas origens mais remotas em desenvolvimentos tecnológicos que se iniciaram há um século e meio, com a invenção do telégrafo nos anos de 1830's, da fotografia em 1838 e do telefone em 1876. É a partir destas invenções que se criam meios muito relevantes e influentes de comunicação em massa como a rádio e a televisão. No pós-II Guerra Mundial e no contexto da Guerra Fria surgem novos progressos tecnológicos que vieram possibilitar desenvolvimentos informáticos relevantes que potenciaram novas formas de comunicação e reduzindo simultaneamente o seu custo. Os aumentos de

capacidade de processamento conduziram a uma explosão no acesso, armazenamento e análise da informação (McLuhan, 2008).

A estes desenvolvimentos, pela sua influência determinante a nível global, é usual apelar-se de Revolução da Informação⁹, a terceira grande revolução da história da humanidade, após a Revolução Agrícola e a Revolução Industrial.

O atual ambiente comunicacional é extremamente complexo, caracteriza-se por uma multiplicidade de atores que comunicam permanentemente entre si, de forma totalmente independente de fronteiras geográficas, com uma influência estatal nula ou cada vez mais residual, pelo que o processo comunicacional deverá adaptar-se a essa complexidade, e ter em conta o alcance necessário para atingir o público-alvo pretendido. Hernández (2012, p. 4) considera existirem três atores principais legitimados para estabelecer um discurso político:

- Meios de comunicação, como altifalantes tanto para os políticos como para os cidadãos, os primeiros porque foram eleitos e precisam de tornar públicas as suas decisões e os segundos porque também buscam comunicar com a classe política;
- Opinião pública, de carácter internacional, transmitindo-se a sua voz sobretudo através dos meios de comunicação e das sondagens e estudos de opinião, mas também através da comunicação através dos portais de Internet, encontros, audiências ou entrevistas com a população;
- Políticos, que têm uma legitimidade representativa para atuar na esfera pública e organizar a sociedade de que fazem parte através de decisões vinculativas.

Hernández (2012, pp. 27-32) identifica os atores do complexo relacional internacional:

- Atores governamentais interestatais cujos melhores representantes são as organizações internacionais, consideradas agrupamentos voluntários de Estados, que cedem poder e autonomia a uma coletividade; com permanência,

⁹ Apesar de ser comum a utilização da expressão ‘revolução da informação’ não existe unanimidade quanto à sua adequabilidade. Por exemplo, Simões (2005, p. 93) sustenta que não se assiste a uma revolução da informação mas uma mudança no modo como se tem acesso à informação, que considera ter sido sempre um recurso crítico.

carácter de continuidade nestas organizações; independência face às conjunturas dos Estados; e autonomia jurídica, com personalidade jurídica diferente da dos Estados que a compõem. Como exemplos, são referidos a ONU e seus organismos, a NATO, a União Europeia;

- Atores interestatais mas não-governamentais, como as ONG e as empresas multinacionais;
- Atores governamentais não centrais, de natureza subestatal mas com influências internacional, como as cidades, municípios, regiões;
- Atores intraestatais não-governamentais, como as internacionais dos partidos ou dos sindicatos ou as confissões religiosas;
- O indivíduo, um dos elementos fundamentais da sociedade internacional juntamente com o Estado, sendo o núcleo do sistema;
- Os meios de comunicação como transmissores da opinião pública e criadores, muitas vezes, dessa opinião.

No contexto de um novo ambiente comunicacional, assiste-se à criação de uma nova opinião pública com características globais, ligadas por interesses comuns e conectadas pelos novos dispositivos comunicacionais. Hernández (2012) refere-se à opinião pública internacional como algo de espontâneo, “que reflete a consciência de grupo face aos interesses comuns e aos problemas da vida” (p. 34), tendo no contexto de um mundo interconectado, um papel muito importante, fundamental. Pelo que considera que, as ferramentas de comunicação usadas para influir sobre o sistema, como a diplomacia pública, uma ligação importante para os Estados e para a sociedade internacional em si, “falando de uma comunicação política internacional, baseada no confronto e na discussão, isto é, no debate que se desenvolverá no seio de uma opinião pública internacional” (ibidem).

Figura 8 – Influências sobre a opinião pública internacional



Fonte: (Hernández, 2012, p. 37)

O quadro acima refere as influências existentes sobre a opinião pública internacional. Hernández (2012) refere que “a opinião pública internacional organizada e veiculada fundamentalmente pelos meios de comunicação, as relações e o debate entre os atores sociais principais e as ações de informação, persuasão e investigação se canalizam através do chamado espaço público” (internacional) (p. 38).

É neste contexto que as ações de diplomacia pública e a gestão da marca-país encontram a sua utilidade.

Hernández (2012) considera que “o triângulo formado por meios de comunicação, opinião pública e espaço público se deve analisar como um todo, fundamentalmente se se fala de um sistema como o sistema relacional internacional” (p. 47).

“É no espaço público que tem lugar a comunicação política, e onde de desenvolvem as atividades de todos os atores políticos que organizam o corpo social” (idem, p. 50).

Referindo-se à importância da identidade, Hernández (2012, p. 54) refere que “organização, credibilidade, integração ou identidade são noções muito arreigadas ao elemento instituição. Fazem parte do seu significado, da sua razão de ser”. Hernández (2012, p. 55) refere-se à necessidade de incorporar à comunicação, no seu sentido mais amplo, uma consciência de identidade que converta estas atividades em algo coerente, e portanto, se faça uma comunicação mais eficaz. Considera que a identidade é o que a organização diz de si mesma, é o ser da instituição.

Por outro lado, autores como Philip Taylor situam a diplomacia pública no campo específico das comunicações internacionais, situando-a como “o mais debatido tópico” neste âmbito (Taylor, 2009, p. 12). Este autor enquadra a diplomacia pública no contexto da guerra ao terror que só poderá ser ganha enquanto uma “guerra de informação”.

Taylor enquadra esta guerra no “choque de civilizações” tal como definido por Huntington que vem dificultar o exercício da diplomacia pública.

Outro aspeto diferenciador do atual ambiente comunicacional refere-se à transparência. Como refere Clarke (1994), na atual era,

Nenhum governo poderá esconder, pelo menos durante muito tempo, provas de crimes ou atrocidades – mesmo do seu próprio povo. A própria existência das miríades de novos canais de informação, a funcionar em tempo real e através de todas as fronteiras, será uma poderosa influência sobre o comportamento civilizado” (p. 212).

Modelos de comunicação

Usualmente consideram-se três modelos base de comunicação nas análises efetuadas à comunicação, que correspondem à formulação teórica de três formas distintas de comunicar.

A partir da concetualização de Ortoleva (2004, p. 39) e Cardoso (2006, p. 209) podemos identificar os seguintes três modelos de comunicação:

- O primeiro modelo de comunicação, provavelmente o mais antigo, é a comunicação interpessoal, que comporta uma troca bidirecional de mensagens entre duas pessoas ou entre várias pessoas de um grupo;
- O segundo modelo é o da comunicação de “um para muitos”, na qual um único indivíduo dirige uma única mensagem a um grupo delimitado de pessoas, como num discurso público ou no ensino;
- O terceiro modelo é da comunicação de massa, graças à utilização de tecnologias específicas, uma mensagem atinge uma massa de pessoas, ou seja, um público não delimitado à partida e que se supõe ser de grandes dimensões. Este modelo é particularmente relevante no contexto da diplomacia pública, como veremos mais à frente;

Cardoso propõe um quarto modelo, a partir do contributo de Colombo (1994) que é o da comunicação sintética em rede, que articula os anteriores modelos, adaptando-os ao contexto de rede, produzindo novas formas de comunicação, permitindo novas formas de facilitação de capacitação individual e consequentemente autonomia comunicativa. É uma nova forma de relacionar audiências e emissores pois funciona segundo uma lógica hipertextual, no sentido em que promove a articulação entre o conceito de texto, o conceito de fluxo e a comunicação interpessoal.

Cardoso (2006, p. 213) sustenta que a comunicação é produto de três condições:

- A organização económica dos sistemas de média, isto é como se relacionam os diferentes média em termos de transmissão e produção de conteúdos;
- As diferentes matrizes de média que utilizamos para classificar os média em função das nossas necessidades e objetivos, ou as nossas representações face aos média;
- As nossas dietas de média, ou práticas com os média.

Esta conjugação de dimensões produziu, de acordo com Cardoso, o modelo comunicacional em afirmação nas sociedades informacionais que é caracterizado pela sua estruturação em rede e por uma síntese de diferentes dimensões já presentes em outros modelos comunicacionais, pelo que Cardoso designa-o como Comunicação Sintética em Rede.

Uma formulação ligeiramente diferente é proposta por Freixo (2011, p. 245) identificando quatro contextos ou níveis de comunicação, enquanto quatro formas distintas de organizar o ato comunicativo:

1. Comunicação interpessoal – De acordo com Erving Goffman, “a comunicação interpessoal ou «interação face a face» (...) ocorre quando as pessoas se entregam a uma interação focalizada, ou seja, em interação direta e consciente” (Freixo, 2011, p. 246). Neste contexto, Parry, (citado por Freixo, 2011, p. 270) refere barreiras à comunicação: deficiente organização do discurso; diferentes quadros de referência; perceção seletiva; incompetência em escutar; ausência de confiança; credibilidade da fonte; problemas semânticos; diferenças culturais; barreiras físicas; contexto/arranjo espacial; estilos pessoais de comunicação.

2. A comunicação em grupo (idem, p. 281) – Fundamentalmente baseia-se na teoria de Kurt Lewin, nomeadamente, a teoria de campo na psicologia contemporânea. Lewin é considerado o fundador da moderna dinâmica de grupo;

3. A comunicação organizacional (idem, p. 300) – É aqui relevante a teoria das organizações. O mundo de hoje é uma sociedade composta de

organizações. As pessoas nascem, crescem, aprendem, vivem, trabalham, divertem-se, são tratadas e morrem dentro de organizações. A Teoria das Organizações é o campo do conhecimento humano que se ocupa do estudo das organizações em geral.

4. Comunicação de massas (idem) – “A comunicação de massas é o modo particular da comunicação moderna que permite ao autor da mensagem (...) dirigir-se simultaneamente a um grande número de destinatários. O cinema, a imprensa, o cartaz, o rádio e a televisão constituem, portanto, a comunicação de massas (...) A carta, o telegrama e o telefone não fazem parte da comunicação de massas. O livro e o disco situam-se nas suas fronteiras, uma vez que permitem atingir um número de pessoas que pode ser considerável, mas que também pode ser muito restrito” (p. 343).

Comunicação de massas

Ao considerarmos o conceito de massa, é inevitável considerarmos o conceito de massa de Ortega y Gasset que nos remete para a homogeneização cultural.

“O conceito de massa, em termos de sociologia, indica um grupo coletivo elementar e espontâneo. É em muitos aspetos semelhante à multidão e muito diferente noutros sentidos” (Monteiro et al, 2008, p. 245).

Estes autores referem as quatro características distintivas de massa:

- A massa inclui participantes originários de diferentes profissões e categorias sociais;
- A massa é feita de indivíduos anónimos;
- Não existe interação entre os membros da massa;
- A massa não possui organização e não é capaz de agir de forma integrada e com a unidade que caracteriza a multidão. Isto é, os participantes de massa agem separadamente enquanto indivíduos.

Freixo (2011) destaca que Ortega y Gasset na sua obra *A Rebelião das Massas*, refere que:

O século XIX tinha implantado para a grande massa social do século XX, condições de existência radicalmente novas possibilitadas pelos efeitos combinados de três princípios: *a democracia liberal, a ciência moderna e a industrialização*. Ora, o homem do século XX teria rapidamente adaptado essas novas condições de vida: viveria pois, com a impressão de que tudo lhe era permitido e que não tinha qualquer obrigação moral. Ortega y Gasset via surgir, assim, uma atitude menos solidária do «homem-massa» que já só se preocupava apenas com o seu próprio bem-estar. A cultura europeia pareceria, então, ameaçada por essa nova barbárie de massas que se libertariam da influência da cultura tradicional, para se submeterem, sem consciência crítica, aos novos valores pragmáticos da técnica e da modernidade” (p. 354).

O estudo da teoria da comunicação de forma mais sistemática iniciou-se no começo do século XX, em resultado do surgimento da comunicação de massa, nomeadamente, o jornalismo de massa já no final do século XIX e a rádio e o cinema no início do século XX. Mas Aristóteles como referido acima já estudava comunicação.

Os primeiros estudos da comunicação de massa surgem nos anos 1930 nos EUA. Wolf (1987) refere que autores como Harold Lasswell, cientista político, Paul Lazarsfeld, sociólogo, Kurt Lewin, psicólogo e Carl Hovland, estudioso das teorias e técnicas de comunicação, deram início ao que Wolf designa por communication research. São estes 4 os iniciadores da investigação em comunicação:

- Lazarsfeld estudou sobretudo os efeitos dos meios de comunicação de massa, centrando-se nas campanhas eleitorais;
- Lewin estudou sobretudo a comunicação de grupos e os efeitos das pressões, normas e atribuições do grupo no comportamento dos seus membros;
- Lasswell foi pioneiro no estudo da propaganda e das funções da comunicação;
- Hovland debruçou-se sobre a comunicação e mudança de atitude.

Como explica Ortoleva (2004, p. 42) a comunicação de massa ganhou forte dinâmica com o desenvolvimento dos média baseados na transmissão, por oposição aos média baseados na imprensa. Os média baseados na transmissão permitiram anular o reduzir o hiato de tempo entre a emissão e a receção que os média baseados na imprensa impunham.

O desenvolvimento dos média baseados na transmissão permitiram assim pela primeira vez a difusão direta para as massas, e a possibilidade de a mensagem chegar ao recetor pela primeira vez sem filtros, nem mediações posteriores.

Por outro lado, a transmissão é um fluxo contínuo, pois oferece uma programação continuada, que existe independentemente de nos querermos sintonizar ou não.

A imprensa e a transmissão foram os dois modelos fundamentais de comunicações de massa durante o século XX e os que apresentaram implicações políticas imediatas mais visíveis.

No contexto do presente estudo, a comunicação é abordada fundamentalmente de uma perspetiva política, como um instrumento de aproximação entre povos, de obtenção de acordos e consensos e de resolução de conflitos.

Neste sentido, como veremos mais aprofundadamente no ponto seguinte, é relevante verificar como as mudanças no modo predominante de comunicação tiveram impacto profundo, ou determinaram, a própria organização política.

Pelo que interessa-nos situar a comunicação no atual ambiente comunicacional caracterizado por uma comunicação global e permanente e não intermediada, contextualizando a diplomacia pública como uma ferramenta de atuação política neste contexto comunicacional, caracterizado por novos atores relevantes como uma opinião pública internacional, e em que a diplomacia pública se assume como instrumento comunicacional fundamental.

2.5.3. Perspetiva histórica

Ao olharmos para a história da comunicação temos como primeira grande etapa o estado da oralidade e que veio preceder outra grande etapa, a do estado da escrita (Lecrerc, 2000, p. 40).

No entanto, em África é já secular o uso dos tambores para comunicar. Tal foi descoberto pelo capitão William Allen em 1841 (idem, p. 26). Por essa altura, também Samuel Morse tentava já “converter a informação sob uma forma, a linguagem quotidiana, noutra forma adequada à transmissão por fio” (idem, p. 30), usando uma tecnologia assente em surtos de corrente que ligava e desligava, um circuito elétrico que se fechava e abria.

John Carrington, missionário inglês descobriu em 1914 que “os tambores transmitiam não só avisos e alertas, mas também orações, poesia e até anedotas. Os tocadores de tambor não estavam a enviar sinais mas sim a conversar: falavam uma língua especial e adaptada” (Gleick, 2012, p. 33).

No entanto, este meio de comunicação tinha limitações relevantes. “Os tambores da selva têm um alcance muito maior, o qual pode ser infinitamente prolongado pela retransmissão. Contudo, isto reduz o ritmo de transmissão e, pior ainda, aumenta extraordinariamente a possibilidade de erro” (Clarke, 1994, p. 17).

No caso da escrita, a velocidade da comunicação dependeu sempre do deslocamento do mensageiro e do estado das técnicas de transporte dos homens. Durante muito tempo, a transmissão de mensagens pelos correios utilizou a marcha a pé ou a corrida dos homens.

A escrita significou assim um momento de rutura na história da comunicação. Tal como nos refere McLuhan (2008):

Foi o papel, vindo da China e avançando gradualmente pelo Médio Oriente até chegar à Europa, o responsável pela aceleração do comércio e da educação a partir do século XI. A ele se devem as bases do «Renascimento do século XII», ao popularizar a reprodução de textos e possibilitar, no século XV, o aparecimento da imprensa” (p. 114).

A escrita teve um efeito detonador de um conjunto alargado de transformações.

Com o movimento da informação sob forma impressa, a roda e a estrada recobram a sua importância, suspensa durante mil anos. Em Inglaterra, foi a pressão da imprensa que motivou a construção de estradas no século XVII (...) A imprensa ou a escrita mecanizada, introduziu uma separação e uma extensão das funções humanas inimaginável mesmo no período de Roma. Era por isso natural que o grande incremento da velocidade introduzido pelo uso da roda, tanto nas estradas como nas fábricas, se relacionasse com o alfabeto, que desempenhara um papel similar de aceleração e especialização no mundo antigo” (ibidem).

A escrita é vital para a própria história, permitindo o registo da informação relativa aos acontecimentos mais marcantes para a humanidade. Como afirma Gleick (2012), de certa forma “a história começa com a escrita” (p. 41). Gleick (idem) refere ainda que,

Nas décadas de 1960 e 1970, Walter Ong afirmou que a era eletrónica era uma nova era de oralidade – mas de oralidade secundária, com a palavra falada amplificada e expandida como nunca antes, mas sempre no contexto da iliteracia: vozes ouvidas com um pano de fundo da tipografia ubíqua. A primeira era da oralidade durara bastante mais tempo. Cobria quase todo o período de vida da espécie, uma vez que a escrita fora um progresso tardio e a literacia geral fora quase um acréscimo (p. 42).

Gleick (idem) refere-se mesmo à palavra escrita como “o mecanismo por meio do qual sabemos o que sabemos” (p. 43). “Com as palavras começamos a deixar vestígios atrás de nós, como migalhas de pão: recordações em símbolos para que outros as sigam” (idem, p. 45).

Deste modo, pode considerar-se que “a escrita surge para conservar a informação através do tempo e através do espaço. Antes da escrita, a comunicação é evanescente e local; os sons percorrem alguns metros e desaparecem no esquecimento. A evanescência da palavra dita era óbvia” (Gleick, 2012, p. 45).

O alfabeto foi inventado cerca de 1500 a.C. num contexto que "quem fosse senhor da escrita era o detentor das leis e dos ritos" (idem, p. 48). Já nesta altura o controlo dos processos comunicativos era um importante instrumento de poder.

Como refere Gleick (idem)

O alfabeto espalhou-se por contágio (...) Caminhos divergentes conduziram aos alfabetos do mundo árabe e do Norte de África; ao hebreu e ao fenício, através da Ásia Central, à escrita brâmane e às escritas indianas com ela relacionadas; e à Grécia. A nova civilização que estava a surgir levou a alfabeto a um elevado grau de perfeição. Entre outros, os alfabetos latino e cirílico seguiram os seus passos (idem).

Havelock referia que "a palavra escrita – a palavra persistente – era um requisito prévio do pensamento consciente tal como o entendemos" (Gleick, 2012, p. 51).

Ao longo da história das comunicações podem ser identificados diversos momentos de rutura quer no que se refere ao meio, quer no que respeita à velocidade em que as comunicações são feitas.

Depois da escrita, outro momento de rutura na história das comunicações referiu-se à utilização do cavalo. "No mundo antigo, a domesticação do cavalo trouxe uma verdadeira revolução nas comunicações" (Lecrerc, 2000, p. 40), pois a velocidade de transmissão mais do que duplicou. "As notícias do Império Persa circulavam à velocidade de 80 km por dia em média" (ibidem). No Ocidente Medieval as velocidades máximas sobem até 150 ou 200 km por dia. Mas os correios expresso mais rápidos só percorrem em média 100 km por dia em países planos, 50 km em montanha.

Outro momento de rutura refere-se aos descobrimentos Portugueses e Espanhóis que revolucionaram a navegação marítima e tiveram uma enorme influência nas comunicações do século XVI, tendo mudado a escala e a velocidade das deslocações nos mares (idem, p. 42). "Graças aos progressos conseguidos na arte de navegação, que permitiram a conquista espanhola da América e a formação do estado da Índia (...) no século XVI, e depois a luta pela hegemonia marítima entre a Holanda, Inglaterra e a França nos séculos XVII e XVIII" há um melhoramento qualitativo das comunicações entre as diferentes regiões do mundo (idem, p. 43).

No início do século XIX surgem várias mutações tecnológicas, com o nascimento da navegação a vapor em 1829, que marca a ligação entre continentes ao longo do século XIX.

Mas o aparecimento do caminho-de-ferro no século XIX e do automóvel no século XX trazem uma verdadeira mutação na velocidade dos transportes terrestres das mercadorias e dos homens e, indiretamente, das mensagens e das notícias. “O caminho-de-ferro permite uma multiplicação por 3 da velocidade de deslocamento dos homens e das notícias” (Lecrerc, 2000, p. 44).

Inicialmente o envio de mensagens era efetuado à mesma velocidade com que se movimentavam as pessoas e bens, à velocidade dos transportes, através de um mensageiro. Apesar de serem conhecidos meios de comunicação ótica e acústica à distância há vários séculos, como os sinais luminosos ou de fumo, toques de instrumentos musicais, tratando-se, no entanto, de meios que não possibilitavam a reprodução exata de uma mensagem oral e escrita (Nunes & Valério, 1995, p. 95).

O envio físico de mensagens escritas, o correio, foi evoluindo de forma dependente dos meios de transporte utilizados, sendo os caminhos-de-ferro e os transportes aéreos muito relevantes nesse contexto.

Uma inovação muito relevante introduzida no século XIX foi a adoção do pagamento prévio, através de estampilhas.

Poderá dizer-se que “a atual sociedade global foi em grande medida criada pelas tecnologias dos transportes e das comunicações, e podia argumentar-se que a segunda é a mais importante” (Clarke, 1994, pp. 11-12).

A partir de meados do século XIX, a velocidade de transmissão das informações dissociou-se sucessivamente até à atualidade da velocidade de transporte humana.

Como refere Lecrerc (2000):

A velocidade de transporte das notícias deixa de estar em conexão com a velocidade de transporte dos homens, graças à revolução elétrica (telégrafo, telefone, radiodifusão, televisão), e à revolução eletrónica (satélites de comunicação, televisão por cabo, Internet, autoestradas da informação (...)) O

tempo de transmissão das informações à escala mundial reduz-se a alguns minutos e até segundos” (pp. 44-45).

A comunicação sofre alterações importantes nesta época em resultado do nascimento e expansão dos caminhos-de-ferro e da descoberta da eletricidade que se viria a transformar num novo meio de transmissão das mensagens.

De facto, o aumento da velocidade de transmissão das informações teve uma mudança proporcionalmente distinta à do transporte humano. A partir da invenção do telégrafo a velocidade é muito maior e não necessita da intervenção de mensageiros. As mensagens deslocam-se à velocidade da luz. “As telecomunicações significam a instantaneidade da transmissão das mensagens e uma exatidão total na reprodução do conteúdo dos enunciados” (Lecrerc, 2000, p. 46).

Tal como referia McLuhan (2008) antes do telégrafo, as estradas e a palavra escrita estavam estreitamente ligadas, “só com a invenção do telégrafo é que as mensagens passaram a poder viajar mais depressa do que o mensageiro” (p. 103).

A eletricidade foi fundamental nessa dissociação, tendo a procura dos serviços de correio tendido a diminuir em termos relativos com o aparecimento e o desenvolvimento das telecomunicações.

O surgimento das telecomunicações entendidas como “todos os meios de transmissão de mensagens que utilizam os impulsos elétricos ou a radiação eletromagnética e que podem, por isso, considerar-se praticamente instantâneos no âmbito do planeta Terra” (Nunes & Valério, 1995, p. 95) marca o início da transmissão de mensagens a uma velocidade superior à dos transportes.

O primeiro meio de telecomunicação a ser adotado foi o telégrafo, “a transmissão de mensagens através de impulsos elétricos” (Nunes & Valério, 1995, p. 96), nos anos de 1840.

O segundo meio de telecomunicação adotado foi o telefone, com a transmissão de mensagens orais através de impulsos elétricos nos anos de 1870 por Bell. Marcou o aumento da procura de serviços de transmissão de mensagens orais. O primeiro cabo anglo-francês foi instalado em 1891.

As telecomunicações em sentido estrito, “a transmissão de mensagens através de radiações eletromagnéticas, surgiram em finais do século XIX com a introdução da chamada telefonia sem fios” (idem, p. 97). Tiveram um desenvolvimento muito forte ao longo do século XX, nomeadamente, a sua utilização como meios de comunicação social como a rádio e a televisão; a sua utilização como meios de comunicação por diferentes entidades para fins privados ou públicos como sistemas de comunicação com navios, aeronaves ou comboios; a sua utilização como substituto tecnológico do telefone; a sua utilização para transmissão à distância de mensagens escritas na segunda metade do século XX (telex e fax); o aproveitamento de satélites artificiais como charneiras nas redes de telecomunicações no final do século XX.

O início do desenvolvimento das telecomunicações dá-se no século XIX, um século muito intenso na descoberta de um meio de transmissão de mensagens através da eletricidade. Os esforços de desenvolvimento e expansão do telégrafo foram vividos com muita intensidade e emotividade. Clarke (1994, p. 21) refere que houve quarenta e sete sistemas de telégrafo entre 1753 e 1839, apesar da maioria ter consistido em apenas propostas escritas.

Aquando do seu surgimento, é sistemática a analogia entre os cabos elétricos e os nervos do corpo humano. A este respeito, Clarke (1994) refere:

Um cabo submarino (...) faz o seu trabalho na escuridão das profundezas, num mundo inimaginável de noite e frio e pressão eternos (...) contudo, desempenha uma função tão vital como a dos nervos no corpo humano; é uma parte essencial do sistema mundial de comunicações – que, se alguma vez falhasse, nos atiraria instantaneamente de volta para o isolamento dos nossos antepassados (p. 20).

Gleick (2012, p. 154) refere que Andrew Wynter, um jornalista, afirmou, 1854, «Quem iria pensar que, por detrás desta estreita testa, está o grande cérebro – se é que lhe podemos chamar assim, do sistema nervoso da Grã-Bretanha». “Não era o primeiro, nem seria o último, a comparar o telégrafo elétrico com as ligações biológicas: comparar cabos com nervos; a nação, ou toda a Terra, com o corpo humano” (ibidem)¹⁰.

A este respeito, Gleick (2012) sustenta ainda:

¹⁰ A associação com os nervos do corpo humano viria a ser efetuada mais tarde por Teilhard de Chardin, com o seu conceito de noosfera (ver ponto 3.3.).

Sabia-se pelo menos que os nervos transportavam uma forma de eletricidade e, assim, talvez servissem de condutas para o controlo do corpo pelo cérebro. Os anatomistas que observavam as fibras nervosas perguntavam-se se poderiam estar isoladas com uma versão de guta-percha que fosse própria do corpo. Talvez os nervos não fossem apenas como fios; talvez fossem fios, que transportassem mensagens das regiões inferiores para o sensorio. Alfred Smee, nos seus *Elements of Electro-Biology*, de 1849, comparava o cérebro à bateria e os nervos a biotelégrafos” (p. 154).

A conclusão era a de que “os nervos transmitem realmente mensagens, e o telégrafo e o telefone começaram mesmo a transformar a sociedade humana, pela primeira vez, em algo que se assemelhava a um organismo coerente” (Gleick, 2012, p. 155).

Gleick cita também o *New York Tribune* da altura que «uma rede de nervos de fio de ferro, reforçados com relâmpagos, ramificar-se-á do cérebro, Nova Iorque, até aos membros e extremos distantes» (ibidem).

Em 1851, o primeiro cabo submarino funciona no Canal e em 1858 foi instalado um cabo telegráfico através do Atlântico Norte e “com o fechar de um interruptor, a distância entre a Europa e a América reduziu-se abruptamente de um mês para um segundo” (Clarke, 1994, p. 18).

Depois de alguns incidentes e dificuldades o primeiro cabo transatlântico fica operacional em 1866, no entanto, o estabelecimento a nível mundial de uma rede que permitisse a comunicação telefónica ou telegráfica a nível mundial foi um processo lento, com as primeiras ligações telefónicas internacionais a serem realizadas apenas no início do século XX.

Nesta altura, três grandes ondas de comunicação eléctrica foram-se afirmando: telegrafia, telefonia e rádio. “As pessoas começaram a sentir que era natural possuir máquinas dedicadas ao envio e receção de mensagens. Esses dispositivos alteraram a tipologia – dilaceraram o tecido social e voltaram a ligá-lo, acrescentaram portais e cruzamentos onde houvera apenas espaço vazio” (Gleick, 2012, p. 203).

“Os engenheiros de comunicações estavam a falar não só de fios, mas também do ar, o «éter» e até fita perfurada. Estavam a pensar não só em palavras, mas também

em sons e imagens. Estavam a representar todo o mundo como símbolos, na eletricidade” (idem, p. 241).

Em 1869 foi instalado o cabo atlântico entre a França e os EUA. Em 1870, a Grã-Bretanha ficaram ligadas. Em 1871, a Austrália foi alcançada através de Singapura e, em 1874, foi instalado o primeiro cabo através do Atlântico Sul, ligando o Brasil à Europa pelas ilhas da Madeira e de São Vicente (Clarke, 1994, p. 89).

Nunes & Valério (1995, p. 98) referem as consequências da evolução ocorrida nas comunicações como a já referida anteriormente diminuição do custo de acesso à informação, o desenvolvimento de uma significativa atividade de publicidade, difusão cultural, transformações da vida política, modificação de hábitos de vida.

Uma disrupção importante no âmbito da história das comunicações tratou-se do telégrafo e do telefone, os primeiros meios não dependentes de qualquer meio de transporte. Outra rutura importante referiu-se à utilização do telefone como meio privado de comunicação. E mais tarde o recurso em larga escala a satélites.

Quando ouviu falar da invenção do telefone, o presidente de uma Câmara americana ficou muito entusiasmado. “Apesar do riso histérico dos seus amigos, fez esta corajosa previsão: «Posso prever o tempo em que cada cidade terá um»” (Clarke, 1994, p. 221).

“Quando chegou à Grã-Bretanha a notícia da invenção de Alexander Graham Bell, o engenheiro-chefe dos Correios Britânicos não se deixou impressionar. «Os Americanos», disse ele arrogantemente, «têm necessidade do telefone – mas nós não. Temos muitos mensageiros...»” (idem, p. 209).

Tal como tinha acontecido no século XIX com os caminhos-de-ferro, verifica-se uma enorme influência dos avanços da aviação, especialmente com a era dos jatos, no desenvolvimento das comunicações no século XX, especialmente no âmbito internacional. No entanto, o século XX viria a significar muito mais para as comunicações. Foi o século de uma grande autonomização da comunicação face aos transportes.

O século XX pode ser considerado como particular em termos históricos em face do grande desenvolvimento científico e técnicos de instrumentos destinados à

comunicação. No final do século XIX a própria noção de “comunicação enquanto entidade autónoma e independente do conceito mais amplo de transporte, bem como a ideia de média enquanto algo distinto de outros instrumentos úteis à troca ou à deslocação, não fazia sequer parte do debate de ideias” (Ortoleva, 2004, p. 29). A comunicação é considerada como a “ideia central da vida social, até se tornar no final do século XX, no próprio horizonte do desenvolvimento” (idem, p. 30).

De facto, até à II Guerra Mundial o desenvolvimento das comunicações e dos transportes evoluiu de forma paralela. A partir da II Guerra Mundial, houve uma clara diferença a favor das comunicações. Para além dos motores de reação na aeronáutica e da alta velocidade nos comboios não houve modificações muito substanciais na tecnologia utilizada nos transportes, por oposição aos fortes saltos qualitativos no campo das comunicações (idem, p. 31).

Para explicar esta dinâmica acelerada no campo da inovação comunicacional, Ortoleva (idem, p. 33) refere a tese de James Beniger segundo a qual o desenvolvimento das comunicações correspondeu a uma necessidade da sociedade e da complexidade crescente das atividades produtivas e das interdependências sociais, considerando que à medida que a sociedade se configura e organiza em sistema impõe-se a necessidade de instrumentos que liguem entre si, em tempo real ou o mais rápido possível, os diferentes pontos do próprio sistema.

Por outro lado, tem de ser considerada a imposição do mercado sobre outras instituições como forma organizativa da vida moderna, sendo de todas as instituições económicas, a que mais depende da disponibilidade e da circulação contínua de informações. “Toda a história económica do século pode ser lida sob o signo da economia da informação” (ibidem).

Por outro lado, e como veremos mais à frente com maior detalhe, as duas guerras mundiais têm uma importância decisiva no desenvolvimento de dispositivos radiofónicos (I Guerra Mundial) e no desenvolvimento de dispositivos eletrónicos (II Guerra Mundial). O desenvolvimento da Internet é realizado também em ambiente militar em contexto de Guerra-Fria, tendo o desenvolvimento de satélites sido em grande medida suportado também em contexto militar.

No final do século XX assistiu-se a uma dinâmica diferente com a afirmação de um sector económico poderoso associado à informação, assente em grande medida no desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação.

Como refere Godinho (2007, p. 95) a eletricidade pode ser considerada como uma ‘meta-inovação’ no contexto dos últimos 200 anos, dado que “proporcionou o aparecimento de inúmeras outras inovações com enormes impactos” (idem, p. 103).

A aplicação da eletricidade às telecomunicações teve uma importância extrema, “a área das telecomunicações foi das primeiras onde o uso da eletricidade se repercutiu de forma mais intensa” (idem, p. 105).

“Todos estes desenvolvimentos na área das telecomunicações foram possíveis devido a um progressivo reconhecimento e compreensão científica do espectro eletromagnético” (idem, p. 106).

Como refere McLuhan (2008), a aplicação da eletricidade à comunicação está na origem do surgimento dos meios de comunicação de massa e, mais tarde, de uma consciência global:

A nova tecnologia elétrica prolonga hoje o processamento instantâneo do conhecimento mediante o tipo de inter-relação própria do nosso sistema nervoso central (...) A automatização gera a verdadeira «produção em massa», não em termos de quantidade mas de uma abrangência inclusiva e instantânea. Esta abrangência é também o que define os «meios de comunicação de massa». A designação refere-se não à quantidade de público, mas ao facto de toda a gente ser envolvida de modo simultâneo” (p. 352).

“Hoje em dia, só a velocidade instantânea da informação elétrica é que nos possibilita, pela primeira vez, um fácil reconhecimento dos padrões perfis formais da mudança e do progresso. O mundo inteiro, passado e presente, manifesta-se aos nossos olhos” (idem p. 354).

Por outro lado, é claro que a utilização da eletricidade nas comunicações acabou por influenciar de forma expressiva diferentes dimensões sociais. “Com a tecnologia elétrica, os novos tipos de interdependência e de interprocessos instantâneos que regem a produção penetram também no mercado e na organização social” (idem, p. 359).

Tal aspeto levou a uma alteração de padrões de comportamento humano. “De um momento para o outro, os homens tornaram-se itinerantes recolectores de informação, nómadas como jamais anteriormente, informados como nunca, e livres como nunca da especialização fragmentária – mas também envolvidos na totalidade do processo social como nunca anteriormente” (idem, p. 360).

McLuhan (2008) refere que o meio é a mensagem porque considera que “qualquer tecnologia cria gradualmente um ambiente humano totalmente novo” (p. 16).

Neste contexto, refira-se a distinção por McLuhan (2008, p. 35) entre meios de comunicação quentes e frios, considerando o rádio e o cinema como meios quentes e o telefone ou a televisão como meios frios. Os meios frios, dão muito pouco, exigindo da parte do ouvinte um processo de preenchimento. Os meios quentes não deixam tanta coisa a ser preenchida ou completada pelo público. Os meios quentes requerem uma baixa participação enquanto que os meios frios exigem uma elevada participação por parte do público. Pelo que um meio quente como o rádio tem efeitos sobre o utilizador muito diferentes de um meio frio como o telefone.

Os meios quentes permitem uma participação menor que os meios frios, tal como uma conferência consente menos participação do que um seminário, e um livro menos que um diálogo.

Um breve olhar para a evolução histórica das comunicações permite identificar uma relação clara entre as inovações técnicas nas comunicações e as diversas formas de organização política e dos atores políticos predominantes. Pelo que, no nosso entender, no atual ambiente comunicacional, caracterizado por importantes mudanças estruturais nos modos de comunicar a nível internacional, os atores políticos (como os Estados) deverão ter em mente a necessidade permanente de adaptação a um novo contexto sob pena de comprometerem a sua capacidade de influir a nível global ou, de forma mais extrema, ameaçarem a sua própria sobrevivência.

2.5.4. Noção moderna de comunicação

É comumente aceite a existência três grandes etapas do desenvolvimento da noção moderna de comunicação, a partir dos anos de 1940.

Freixo (2011) refere que a primeira grande etapa do desenvolvimento da noção moderna de comunicação surgiu a partir do início dos anos 1940:

Quando os responsáveis por este surto de progresso, apesar de terem origem em diversas disciplinas do saber, se concentram em redor do que então se convencionou designar por «cibernética», com o objetivo de construírem um campo interdisciplinar que unificasse sob a mesma designação um conjunto de fenómenos já conhecidos, nomeadamente no domínio da cardiologia, da neurofisiologia, da telefonia, da eletrónica e das matemáticas aplicadas e, ainda, da antropologia (pp. 126-127).

A segunda grande etapa da noção moderna de comunicação surge no final da mesma década “marcado pela «vontade explícita» do matemático Norbert Wiener, um dos fundadores da rede inicial que pretende alargar o alcance dessa noção de comunicação ao domínio da análise com aplicações na ação política e social.

Como refere Freixo (2011), a teoria matemática da comunicação de Shannon:

Constitui o resultado de trabalhos que tiveram o seu início na primeira década do século (XX) com as investigações do matemático russo Andrei A. Markov e continuada por outros investigadores (Ralph Hartley, Alan Turing, John Von Neumann) até ao seu desenvolvimento por Claud Elwood Shannon, 1948. Este investigador (...) edita uma monografia com o título *The Mathematical Theory of Communication*. No ano seguinte, esta monografia torna-se numa obra editada pela Universidade de Illinois, acrescentada dos comentários de Warren Weaver” (p. 127).

Freixo refere que “Shannon propõe um esquema de «sistema geral de comunicação». Seguindo ele, o problema da comunicação é «reproduzir num dado ponto uma mensagem selecionada num outro ponto». Neste modelo linear, em que os polos definem uma origem e um fim, a comunicação assenta:

1. Fonte (de informação). Produz uma mensagem;
2. Emissor, ou encoder. Transforma a mensagem em sinais a fim de a tornar transmissível;
3. Canal. É o meio utilizado para o transporte dos sinais;
4. Recetor ou decoder. Reconstitui a mensagem a partir dos sinais;

5. Destinatário ou destination. É a pessoa ou coisa a quem a mensagem é transmitida.

O objetivo de Shannon é traçar o quadro matemático no interior do qual seja possível quantificar o custo de uma mensagem, de uma comunicação entre os dois polos deste sistema em presença de perturbações aleatórias, ditas ruído, porque impedem o isomorfismo, a plena correspondência entre os dois polos” (idem p. 128).

Freixo (idem) considera que

No contexto desta teoria de Shannon e Weaver, “apoiada nas máquinas de comunicar saídas da guerra, a noção de informação adquire definitivamente o seu estatuto de símbolo calculável. Contudo Shannon e Weaver foram amplamente criticados por não terem levado em consideração a interação com o recetor, o papel das redes de comunicação e, ainda, por terem negligenciado a componente semântica das mensagens. Os investigadores, conhecidos pelo «colégio invisível» ou «Escola de Palo Alto», viram costas ao modelo linear de comunicação e «trabalham a partir do modelo circular retroativo proposto por Norbert Wiener. O grupo sugere que a *Teoria Matemática da Informação* concebida por e para engenheiros das telecomunicações a estes seja deixada, devendo a comunicação ser estudada pelas ciências humanas a partir de um modelo próprio. Comentando este distanciamento, Bernard Miège escreve que se a influência da fórmula básica da transmissão de informação foi subestimada, está justificado, por outro lado, o reconhecimento do papel central de Norbert Wiener (pp. 126-127).

A terceira etapa do desenvolvimento da noção moderna da comunicação está associada ao desenvolvimento da sociedade ocidental do pós-guerra, profundamente marcada pelo conflito mundial que acabava de terminar.

Freixo considera que:

Importa acentuar que a reflexão emergente sobre comunicação (tal como já referido anteriormente) é, então, um monopólio quase exclusivo de investigadores oriundos de universos intelectuais associados às matemáticas, às ciências da Natureza e às técnicas, com exceção de alguns investigadores que

pertencem ao domínio das ciências humanas, como o antropólogo Gregory Batenson” (p. 129).

2.5.5. Conceito de aldeia global de Marshall McLuhan

A expressão «aldeia global» vulgarizou-se nos anos 1960 e 1970, sobretudo através do filósofo canadiano Marshall McLuhan, que a utilizou para designar o sistema global de comunicações que então se desenvolvia e ampliava.

Antes disso, já em 1947, o historiador Arnold Toynbee tinha feito uma conferência na Universidade de Londres intitulada «A unificação do mundo» em que defendia que os desenvolvimentos dos transportes e comunicações tinham criado ou viriam a criar uma única sociedade planetária (Clarke, 1994, p. 11).

McLuhan considera que “a escrita fonética traduziu o homem tribal para um mundo visual, convidando-o a empreender uma organização visual do espaço”, coincidindo “o pleno desenvolvimento da cidade coincide com o aparecimento da escrita – especialmente da escrita fonética” (McLuhan, 2008, p. 112).

Assentando a sua análise nas extensões do homem, McLuhan (idem) referia que “contraído pela tecnologia elétrica, o globo já não é mais do que uma aldeia. Ao aglutinar todas as funções políticas e sociais numa súbita implosão, a velocidade elétrica elevou intensamente a noção de responsabilidade humana” (p. 12).

“Com a tecnologia elétrica instantânea, o globo nunca será maior do que uma aldeia, e a própria natureza da cidade enquanto forma predominante dissolver-se-á inevitavelmente como um tiro fundido num filme” (idem, p. 346).

Para explicar esta ideia McLuhan parte da ideia de aceleração do movimento da informação, e observa a existência de um processo de criação de estruturas centro-periferia, iniciada com a escrita, e apenas revertida com a velocidade elétrica.

McLuhan (idem) considera ainda:

A aceleração do movimento da informação, tornado possível com a escrita das mensagens em papel e a construção de estradas, gerou uma transformação nos grupos sociais e uma formação de novas comunidades. Tal aceleração implicou

um controle muito mais forte, e a distâncias muito maiores. Historicamente, redundou na formação do Império Romano e no declínio das cidades-estado do mundo grego” (p. 104).

Esta é suma esta aceleração está provocando uma estrutura centro-periferia.

Uma das ideias fundamentais de McLuhan é a de que “as potências marítimas tendem assim a criar centros sem periferias, ao passo que os impérios terrestres favorecem a estrutura centro-periferia. A velocidade elétrica cria centros por toda a parte. Com isso, deixam de existir periferias neste planeta” (idem, p. 105).

Por outro lado, McLuhan (idem) refere que a falta de homogeneidade na velocidade do movimento da informação gera uma diversidade de padrões organizacionais.

Quando se geram grandes disparidades na velocidade do movimento – como acontece entre as viagens aéreas e terrestres, ou entre o telefone e a máquina de escrever – surgem graves conflitos entre as organizações. A metrópole contemporânea transformou-se num exemplo típico dessas disparidades. Se existisse uma total homogeneidade das velocidades, não haveria lugar para rebeliões nem colapsos” (p. 105).

McLuhan sustentava ainda que,

Na Roma antiga o manuscrito sobre papel era o único recurso disponível para perfurar a opacidade ou reduzir a descontinuidade das comunidades tribais; e quando os fornecimentos de papel foram interrompidos, as estradas esvaziaram-se, tal como se esvaziavam no nosso tempo quando há uma situação de racionamento dos combustíveis. Daí que se tenha verificado o regresso da antiga cidade-estado, e que o feudalismo tenha substituído o republicanismo romano” (p. 105).

“Com o corte de fornecimentos de papiro pelos muçulmanos, o Mediterrâneo, que durante tanto tempo fora um lago romano, tornou-se um lago muçulmano, e o centro romano entrou em colapso” (idem, p. 114).

McLuhan considera que a aceleração da era eletrônica é tão destrutiva para o alfabetizado e linear homem ocidental como as rotas de papel o foram para os aldeões tribais:

A nossa atual aceleração não é uma lenta explosão em direção ao exterior, do centro para a periferia, mas sim uma implosão instantânea e uma inter-fusão do espaço e das funções. A nossa civilização especializada e fragmentada, com a sua estrutura centro-periferia, está subitamente a passar por uma nova e instantânea remontagem das suas mecanizadas partes num todo orgânico. Este é o novo mundo global (p. 106).

Para McLuhan o “efeito do papel e da roda na organização das novas estruturas de poder não foi a descentralização mas a centralização. Uma aceleração das comunicações contribui sempre para que um poder central estenda as suas operações a periferias mais distantes” (idem, p. 109). Neste contexto, McLuhan enquadra a sua ideia fundamental de que “todas as tecnologias são extensões do nosso sistema físico e nervoso concebidas para incrementar a força e a velocidade” (idem, p. 103).

Este autor considera que “só com a mecanização da escrita, no Renascimento, é que se tornou possível uma intensa uniformização e centralização do poder” (idem, p. 109).

Arthur C. Clarke não nega a existência da aldeia global mas considera tratar-se apenas de uma fase transitória a caminho de algo que designa por família global.

“A, há muito proclama, aldeia global está quase sobre nós, mas durará apenas um momento palpitante na História da humanidade. Antes de termos sequer consciência de que chegou, será ultrapassada – pela família global” (Clarke, 1994, p. 215).

De facto, Clarke prefere a designação família global em vez da designação aldeia global proposto por McLuhan.

Defendia que o debate acerca da liberdade de informação seria arrumado por engenheiros não por políticos.

Lecrerc (2000) fala do mundo da “comunicação global”, “uma sociedade da ubiquidade: pela primeira vez na história, existe uma espécie de contemporaneidade de todos os homens na Terra. Será então o fim dos particularismos, das diferenças

culturais, das identidades históricas, das grandes civilizações milenares? A resposta não é evidente” (p. 58).

Com o conceito de aldeia global, McLuhan procurava caracterizar uma nova forma de relação e comunicação global, baseadas por novos modos de comunicação potenciados por inovações tecnológicas que se afirmavam nas décadas de 1969 e 1970.

O que está em causa fundamentalmente é uma unificação do mundo potenciada por importantes inovações tecnológicas e que obrigatoriamente se repercutem de forma muito profunda a nível político, reconfigurando o ordenamento político global, e conduzindo à ascensão de novos atores políticos com influência global e à queda de outros.

2.5.6. Internet

A Internet marca claramente uma rutura no modo de comunicação humana. A respeito da Internet, tratou-se de um programa surgido como programa de investigação militar embora não viesse a ter tido qualquer aplicação militar. Por outro lado, ao contrário do que é ainda às vezes sugerido a origem da Internet não esteve no mundo empresarial.

Em 1972, a primeira vez que o Pentágono tentou privatizar o que foi o antepassado da Internet, a Arpanet, ofereceu o projeto gratuitamente à AT&T para que o assumisse e desenvolvesse. A AT&T estudou-o e concluiu que esse projeto nunca poderia ser rentável e que não via nenhum interesse na sua comercialização (Castells, 2004, p. 223).

O termo Internet surgiu pela primeira vez num artigo de Vinton Cerf e Robert Kahn em 1974 para referir-se a uma rede de redes que ligaria computadores pelo mundo e talvez do mundo (Samuelson & Varian (2001).

A Internet pode ser definida como uma rede de redes simultaneamente detida publicamente e pelos privados. Como definição base podemos nos reportar à definição de De la Cuadra (1996):

Internet é uma grande rede internacional de computadores (...). Permite como todas as redes partilhar recursos. Quer dizer, mediante o computador, estabelecer uma comunicação imediata com qualquer parte do mundo para obter informação sobre um tema que nos interessa (...) estabelecer vínculos comunicativos com milhões de pessoas de todo o mundo, seja para fins académicos ou de investigação ou pessoais.

Laudon e Laudon (2006) sublinham que a Internet é extremamente elástica, “se algumas redes forem adicionadas ou removidas, ou se ocorrem falhas em parte do sistema o resto da Internet continua a operar” (p. 22).

Podem distinguir-se algumas características gerais técnicas da Internet (Jiménez González, 2013, p. 99):

- descentralização – Refere-se à ausência de um controlador oficial e único, dado constituir-se por um conjunto de pequenas redes dispersas por todo o mundo;
- extensa difusão – A tecnologia que permite a Internet está cada vez mais difundida, que lhe permite grandes dimensões a um custo muito reduzido;
- tamanho grande - Maior conjunto de computadores ligados em rede no mundo;
- adaptabilidade – Tem a capacidade de adaptar-se continuamente a novas circunstâncias;
- diversidade – Nela cabe todo o tipo de emissores, recetores ou usuários, produtores, equipas ligados em rede;
- integração multimédia – Integra conteúdos e estruturas diversas num produto único e vivo;
- velocidade – O acesso a informação atualizada é muito mais rápido na Internet que em qualquer outro meio, dado que a tecnologia permite uma atualização constante;
- grande espaço de armazenamento – Muito maior que qualquer meio anterior.

A Internet criou uma plataforma tecnológica universal que permite a construção de novos produtos, serviços, estratégias e modelos de negócio. Esta mesma plataforma tecnológica tem usos internos, às organizações. As redes internas às organizações baseadas na tecnologia da Internet, enquanto que as intranets alargadas a utilizadores autorizados fora da organização são as extranets, usadas pelas empresas para coordenar as suas atividades com outras empresas para efetuar compras, colaborar no design e outros trabalhos interorganizacionais.

O serviço da Internet conhecido como *World Wide Web* tem especial interesse para as organizações e gestores, dado que é um sistema com padrões universalmente aceites para o armazenamento, acesso, formatação e apresentação da informação num ambiente em rede.

Como referem Cardoso et al (2005, p. 81) a ideia que deu origem à Internet iniciou-se quando Paul Baran, investigador da Rand Corporation, propôs-se criar um sistema de comunicações que resistisse a um ataque nuclear, proposta tecnológica baseada na tecnologia da comunicação de comutação por pacotes, a comunicação ocorreria através da divisão da informação num conjunto numerado de pacotes que seriam enviados e reagrupados no destino, mantendo a integridade da informação. O ARPANET iniciou a sua atividade em setembro de 1969 ligando a Universidade da Califórnia, Los Angeles, a Universidade da Califórnia em Santa Bárbara, o Instituto de Investigação de Stanford e a Universidade do Utah. O ARPANET foi uma rede de computadores estabelecida pela ARPA (Advanced Research Projects Agency, criada pelo Departamento de Estado dos EUA em 1958 com o fim de explorar conhecimentos universitários para fins militares) em setembro de 1969. O objetivo era a criação de uma rede de comunicações flexível e descentralizada, que possibilitasse um sistema de comunicações militar capaz de sobreviver a um ataque nuclear.

No entanto, Castells (2007, p. 35) sugere que os informáticos usaram o Departamento de Defesa para financiar as investigações sobre informática em todo o sistema universitário de investigação, aproveitando-se do contexto de guerra fria. Castells (2007, p. 39) sublinha que a Internet foi “fruto do trabalho de instituições governamentais, grandes universidades e centros de investigação”, porque era uma tecnologia demasiado ousada e cara para ser assumida por uma empresa privada. Mais

tarde, o desenvolvimento do *World Wide Web*, uma aplicação executável na Internet, no CERN, em Genebra, as interfaces gráficas e os *browsers* que permitem que a Internet seja utilizada por pessoas sem conhecimentos técnicos levaram a uma expansão muito grande no uso da Internet.

Uma das características que esteve associada ao desenvolvimento da Internet foi uma cultura de liberdade que se caracterizou por uma distribuição aberta e gratuita de *software* e a partilha de recursos “que se converteu no código de conduta dos primeiros hackers” (idem, p. 41).

Um aspeto relevante é salientado por Cardoso (2009) que defende que “sempre se comunicou mais do que se publicou informação e entretenimento” (p. 46) na Internet, tendo-se mudando de instrumento do e-mail para programas como o *MySpace*, o *Facebook*, o *Hi5*, o *Friendster*.

A Internet “põe na horizontal, igualiza, homogeneiza todos os discursos, todos os enunciados, todas as mensagens” (Lecrerc, 2000, p. 188), anulando uma hierarquia milenar, entre diferentes categorias de enunciados e de mensagens, que coloca no topo os textos religiosos e clássicos e que remete para os meandros do dia-a-dia a conversa ou o rumor. “A Internet instaura uma democracia discursiva à escala mundial, ao operar uma desestruturação das hierarquias antigas entre mensagens, instala também uma espécie de anarquia discursiva. Todos os discursos do mundo num único ecrã” (idem, pp. 188-189).

Lecrerc (2000) fala do fim da diferenciação dos emissores em função da natureza dos discursos que difundem, “na Internet todos os discursos são colocados ao mesmo nível” (p. 189). “A Internet tende a apagar a cisão entre produtores e consumidores de discurso, em particular a divisão do trabalho entre os produtores e os consumidores de informações” (idem, p. 190).

Cultura da Internet

Tal como refere Castells (2007), a cultura da Internet é a cultura dos seus criadores, entendendo por cultura “um conjunto de crenças e valores que formam o comportamento” (p. 55), considerando que “a cultura é uma construção coletiva que

transcende as preferências individuais e influencia as atividades das pessoas que pertencem a essa cultura, neste caso, os utilizadores/produtores da Internet” (idem).

Castells distingue quatro estratos sobrepostos na cultura da Internet que, em conjunto, contribuem para uma ideologia da liberdade, muito generalizada no mundo da Internet:

- Cultura tecnomeritocrática;
- Cultura *hacker*;
- Cultura comunitária virtual;
- Cultura empreendedora.

Um dado muito relevante é o da abertura tecnológica ser determinada por uma cultura meritocrática enraizada no mundo académico e científico, sendo uma cultura que acredita no desenvolvimento científico e tecnológico como componente-chave do progresso da humanidade. Neste âmbito, existe de um objetivo de “construção e desenvolvimento de um sistema de comunicação eletrónica global que reúne os humanos e os computadores numa relação simbiótica que cresce exponencialmente graças à comunicação interativa” (Castells, 2007, pp. 57-58).

A cultura *hacker* desempenha também um papel crucial na construção da Internet, porque por um lado é propícia à geração de importantes inovações tecnológicas através da cooperação e da livre comunicação, por outro, serve de ponte entre os conhecimentos que têm origem na cultura tecnomeritocrática e os projetos empresariais que difundem a Internet no conjunto da sociedade. Para Castells, a cultura *hacker* “inclui o conjunto de valores e crenças que surgiram das redes de programadores informáticos interagindo online em torno da sua colaboração nos projetos autodefinidos de programação criativa (idem, p. 60).

Castells destaca duas características fundamentais: a autonomia dos projetos relativamente aos encargos institucionais ou empresariais, por outro, o facto de que a ligação informática em rede constitui a base material e tecnológica da autonomia institucional. Castells (2007) afirma que “a Internet foi originalmente uma criação da cultura tecnomeritocrática e que posteriormente se converteu na base do seu próprio aperfeiçoamento tecnológico graças ao *input* proporcionado pela cultura hacker que interage na Internet” (p. 67). Castells sublinha ainda os crackers como subcultura dos

hackers, que se dedica a vulnerabilizar códigos, penetrar ilegalmente nos sistemas e criar desordem no tráfego informático, que conseguem fazer com que toda a comunidade carregue o estigma da sua irresponsabilidade.

Relativamente às comunidades virtuais, Castells (2007) refere que se tornaram “numa fonte de valores que determinavam o comportamento e a organização social” (p. 73), referindo-se a criação de mensagens, de listas de correio, *chat rooms*, jogos multi-utilizador, conferências e sistemas de conferência. Castells (2007) afirma que “enquanto a cultura *hacker* proporcionou os fundamentos tecnológicos da Internet, a cultura comunitária configurou as suas formas, processos e usos sociais” (p. 74). No entanto, Castells (idem) refere ainda que “as diversas comunidades virtuais não constituem um sistema minimamente coerente de regras e valores sociais, como ocorre na cultura *hacker*” (p. 76). (...) “No entanto, estas comunidades baseiam-se em duas características culturais partilhadas de grande importância. A primeira é o valor da comunicação horizontal e livre” (...). O segundo valor partilhado é o “conectividade autodirigida, ou seja, a capacidade de qualquer pessoa para encontrar o seu próprio destino na rede e, se não o encontrar, para criar e publicar a sua própria informação, suscitando assim a criação de uma nova rede” (ibidem).

Relativamente aos empreendedores, Castells (2007) refere que “a difusão da Internet, desde os círculos internos dos tecnólogos e do ambiente comunitário até à sociedade em geral, é obra dos empreendedores” (p. 77). Tratou-se de um fenómeno surgido nos anos 90, mas a sua progressão foi vertiginosa. “Como as empresas têm sido a força motriz desta expansão, a Internet foi-se configurando fundamentalmente de acordo com estes usos comerciais.” (idem, p. 82). Para Castells,

Os empreendedores da Internet são simultaneamente artistas e profetas e gananciosos, escondendo o seu autismo social atrás do seu poder tecnológico. Sozinhos a partir da sua própria cultura, nunca teriam podido criar um meio baseado na ligação em rede e na comunicação. Mas a sua contribuição foi e é indispensável para a dinâmica cultural plural que está subjacente à criação do mundo da Internet (ibidem).

Cardoso (2013, pp. 25-26) considera estarmos a experienciar desde 2007 uma crise também de âmbito comunicacional. Cardoso refere a existência de ventos de crise que emanam de todos os lados, lembrando a primeira página do *The Economist* de 24 de

agosto de 2006 que referia «*The Future of the newspapers: who killed the newspaper?*», num contexto de transformação do mundo dos média, considerando estarmos perante um quadro de mudanças e transformações de práticas e até, talvez, perante o surgimento de um novo paradigma comunicacional.

A Internet a nível global

A rede de pesquisa World Internet Project “foi iniciada com o objetivo de verificar os impactos económicos, políticos, culturais e sociais das redes globais” (Cardoso & Lapa, 2013, p. 157), integrando vários pesquisadores pelo mundo todo e incluindo uma equipa portuguesa, em busca de dados comparáveis. “Foram recolhidas bases de dados e análises que se reportam aos usos e impactos da Internet em cada país, debruçando-se também sobre aspetos transnacionais e comparativos” (idem, p. 158), (...) partilhando conhecimentos sobre os impactos globais da Internet com académicos, governos, jornalistas, cidadãos, empresas e indústrias de todo o mundo” (ibidem).

Este projeto iniciou-se em 1999 na Universidade de Califórnia, Los Angeles, transferindo-se em 2004 para a Escola Annenberg da Universidade da Califórnia do Sul. Foi fundado em colaboração com a Universidade Técnica de Nanyang em Singapura e a Universidade Luigi Bocconi em Milão, Itália. A partir deste conjunto de países, foram incluídos países de todas as regiões do mundo.

Trata-se de um trabalho colaborativo a nível mundial, explorando a forma como a vida quotidiana está a ser mudada pela Internet.

Neste contexto, o significado de Internet é conceptualizado como uma «rede de redes», que inclui no seu seio os meios de comunicação e as novas tecnologias de informação e comunicação que lhe estão relacionadas.

O campo de estudos da Internet “concerne tanto a análise das estruturas (morfologia das redes, dos constrangimentos à ação nas redes, e dos fluxos de informação) como da agência ou ação daqueles que atuam nas redes (idem, p. 161).

Cardoso e Lapa (2013, p. 162) distinguem três eras distintas dos estudos da Internet:

- A primeira marcada por um grande otimismo em torno das mudanças que as TIC poderiam trazer, e sobre o seu significado em termos do progresso tecnológico e da vida humana como um todo;
- Uma segunda em que houve o reconhecimento geral da “necessidade de uma documentação e investigação sistematizadas dos utilizadores e da forma como adotavam as TIC – o que levou à atração por esta área de ciências sociais e das humanidades, incluindo o campo dos estudos da comunicação.
- Uma terceira era correspondente aos atuais desenvolvimentos disciplinares, resultante de uma continuada recolha de dados empíricos e de refinamentos conceptuais, com projetos mais coerentes e teoricamente direcionados.

Difusão da Internet a nível global

Cardoso e Lapa (2013), referem que “a difusão da Internet tem incrementado rapidamente durante a última década, mas também que ainda há grandes disparidades em todo o mundo” (pp. 168-169)

Como referem estes autores, a Internet assume um papel muito importante como meio de comunicação, tendo-se transformado “recentemente, de um espaço de detentores de conhecimento, num espaço construído principalmente em torno das atividades de comunicação que configuram o arquétipo do comunicador”. “A comunicação tornou-se a principal força motriz da nossa utilização diária da Internet” (idem, p. 170).

No entanto, faz sentido efetuar uma classificação dos utilizadores entre entretenimento, informação e comunicação para diferenciar países e grupos de indivíduos dentro do mesmo país.

Cardoso e Lapa (2013, p. 173) referem-se à noção de ‘exclusão digital’ defendendo que pode assumir diferentes significados consoante o contexto social, uma vez que engloba várias dimensões: o acesso, as motivações, os conhecimentos, as competências e a experiência e o uso continuado no quotidiano.

O WIP tem divulgado alguns dados curiosos quanto à distribuição da utilização da Internet pelo globo. Verifica-se que 44% dos utilizadores de Internet no mundo estão na Ásia e 3,3% no Médio Oriente. Por outro lado, a taxa de penetração da Internet na Ásia é de apenas 23,8%, América do Norte (78,3%), Europa (58,3%), média mundial (30,2%) (Cardoso e Lapa, 2013, p. 178).

No Japão, a Internet não é fonte de informação ou entretenimento tão valorizada como a televisão ou jornais, sendo que aqueles com acesso à Internet móvel são mais do que os que apenas têm acesso à Internet via PC.

Vieira et al (2013, p. 267) apresentam outros dados relevantes:

- Desde 2000, fecharam 72 jornais norte-americanos e a circulação desceu um quarto desde 2007;
- A esmagadora maioria dos *downloads* musicais são ilegais (95%);
- O YouTube disponibiliza diariamente até dois mil milhões de vídeos;
- A rede Twitter regista uma média de 750 tweets por segundo;
- A taxa de crescimento de tráfego da Internet é de cerca de 40%;
- São colocadas 2,5 mil milhões de fotografias no Facebook cada mês;
- Mais de metade dos adolescentes norte-americanos revêem-se como «criadores de conteúdos».

Internet e o direito a comunicar

O autor holandês Hamelink argumenta que no contexto do atual ambiente comunicacional deverá ser acautelado o direito fundamental e a razão básica de todo o desenvolvimento que as comunicações têm tido, o direito que cada cidadão tem a comunicar. Hamelink (2004) sustenta que:

A verdadeira questão fulcral é como moldar as «sociedades de comunicação» (...) para a solução dos problemas mais prementes do mundo não necessitamos de mais processamento de informação mas sim da capacidade para comunicar. Ironicamente, à medida que a nossa capacidade de processamento e distribuição

de informação e conhecimento aumenta, a nossa capacidade para comunicar e conversar diminui (...) a capacidade de comunicar é mais crítica que a capacidade de informar” (p. 266).

Neste sentido, o fundamental é que as pessoas adquiram “a capacidade de falarem umas com as outras ultrapassando as fronteiras da cultura, religião e língua.” (ibidem). “Globalização sem diálogo transforma-se em homogeneização e hegemonia. Localização sem diálogo transforma-se em fragmentação e isolamento” (ibidem).

Este autor sublinha que os meios de informação de massas não são particularmente prestativos em ensinar às sociedades as artes da conversação. “O diálogo requer a capacidade de escutar e estar em silêncio. Aprender a escutar é muito difícil em sociedades que são cada vez mais influenciadas por culturas visuais, ao passo que escutar exige uma cultura centrada na audição! Os *mass media* oferecem *talk shows* e não *listen shows*.” (ibidem) Por outro lado, “o diálogo só pode existir onde o silêncio for respeitado, (...) isso faz fronteira com o impossível nas sociedades modernas onde a tagarelice parece nunca parar e onde cada vazio necessita de ser preenchido com ruído, uma vez que o silêncio deve ser evitado a todo o custo” (ibidem).

Hamelink (2004, p. 268) refere existir hoje a necessidade de uma declaração universal do direito a comunicar, o que não existe como uma cláusula da lei internacional.

Neste sentido, defende que o direito de comunicar deveria englobar direitos de informação, tais como:

- O direito de liberdade de pensamento, consciência e religião;
- O direito de ter opiniões;
- O direito de exprimir opiniões sem a interferência de grupos públicos ou privados;

Direitos culturais como:

- O direito de promover e preservar a diversidade cultural;
- O direito de praticar tradições culturais;
- O direito de fruir das artes e dos benefícios do progresso científico e suas aplicações;

- O direito de proteção à propriedade e patrimônio cultural nacional e internacional;

Direitos de proteção como:

- O direito de o público ser protegido contra a interferência na sua privacidade pelos média ou pela comunicação de massa, ou por agências públicas ou privadas envolvidas na colheita de dados;
- A proteção das comunicações privadas das pessoas contra a interferência de grupos públicos ou privados;
- O direito ao respeito pelos valores morais vigentes em formas de comunicação pública;
- O direito a ser protegido contra informação enganadora e distorcida;

Direitos para as comunidades como:

- O direito de acesso às comunicações públicas por parte das comunidades;
- O direito de proteção de recursos de conhecimento contra a sua apropriação privada por indústrias do conhecimento;

Direitos de participação como:

- O direito à aquisição das técnicas necessárias para participar totalmente na comunicação pública;
- O direito à participação das pessoas na tomada de decisões públicas sobre o fornecimento de informação, a produção de cultura ou a produção e aplicação de conhecimentos;
- O direito à participação das pessoas na tomada de decisões públicas sobre a escolha, desenvolvimento e aplicação da tecnologia da comunicação.

A Internet representa um dos marcos óbvios mais significativos no contexto do atual ambiente comunicacional, sendo a sua relevância visível sobretudo no crescimento

exponencial da comunicação. Como refere Cardoso, sempre se comunicou mais na internet que se publicou informação e entretenimento.

Outra característica fundamental é a de que a Internet todos os discursos seja a sua natureza mais erudita ou mais mundana, o que seguramente terá implicações futuras profundas.

2.5.7. Sociedade em rede

Tal como referido em Mendonça (2009, p. 36), alguns autores como Martin (2001) caracterizam o atual ambiente comunicacional por uma interconexão protagonizada por atores os média, organizações de direitos humanos, ambientalistas e indígenas, que atuam como atores globais com agendas globais, assentes no uso de novas tecnologias, sobretudo comunicações eletrónicas.

Por isso mesmo, trata-se de um ambiente comunicacional que já não é dominado pelo Estado que, anteriormente à era da informação, podia fazer uso das fronteiras físicas para assegurar o monopólio das relações internacionais e das relações diplomáticas.

Para além do efeito revolucionário que as inovações nas tecnologias de informação e de comunicação tiveram na geração de novas possibilidades globais de comunicação deverá ser analisado o efeito direto que essas inovações tiveram na capacidade de o Estado se impor aos restantes atores no âmbito internacional. Wriston (1997) relaciona o novo ambiente comunicacional gerado na era da informação com uma erosão da soberania estatal, definida como o poder de uma nação impedir que outros atores interfiram nos seus assuntos internos. De facto, atualmente nenhum Estado tem a capacidade de controlar os fluxos de informação através das fronteiras nacionais. Como refere Wriston, os efeitos desta reconfiguração comunicacional fazem-se sentir também sobre a economia internacional, gerando também uma incapacidade de os Estados em utilizar eficazmente instrumentos protecionistas tradicionais em defesa dos agentes económicos.

Estamos perante um contexto em que a comunicação por meios eletrónicos assumiu uma relevância muito grande, potenciando contactos instantâneos entre atores

muito afastados geograficamente, substituindo-se em muitos casos a formas de comunicação direta. No entanto, o mundo de hoje possibilita também facilidades de transporte novas que facilitam a mobilidade dos atores internacionais, não podendo por isso concluir-se que a comunicação pessoal ou direta deixará de ser relevante.

Castells (2007, p. 23) sublinha que a sociedade em rede não é apenas formada por nós ligados, mas, simultaneamente, por conexão e desconexão. “Conexão daquilo que interessa ligar e desconexão daquilo que, do ponto de vista dos interesses dominantes, não interessa ligar”.

A sociedade em rede global é altamente flexível e moldável a forças sociais, cultura e estratégias económicas e políticas, havendo um domínio sobre pessoas e atividades fora da rede sendo que o global sobrepõe-se ao local.

No ponto 2.2 abordámos o conceito de sociedade da informação. Embora comumente sociedade da informação seja usada como sinónimo de sociedade em rede, tratam-se em rigor de conceitos diferentes que se referem a realidades distintas. No primeiro caso, estamos perante “o produto de uma formulação trabalhada num contexto institucional e político com objetivos claros de mobilização estratégica da sociedade e cidadãos, procurando valorizar uma dimensão comum a diversas esferas da atividade social. A segunda tem por objetivo distinguir um modelo de organização social a partir de investigação e análise das nossas sociedades nas suas dimensões económicas, políticas e culturais (Cardoso, 2006, p. 53).

Cardoso considera que, à medida que caminhamos de um sistema baseado na comunicação em massa para um modelo baseado na comunicação em rede e uma individualização na apropriação da comunicação em massa, de acordo com o que Castells designa como *mass self communication*, também estamos a focar a análise de um mundo onde o utilizador de média, partilha de forma crescente com as organizações o papel mais relevante no surgimento de um novo sistema de média.

“O modelo comunicacional correspondente à comunicação em rede não substitui os modelos anteriores, mas interrelaciona-os, produzindo novos formatos de comunicação e permitindo novas formas de capacitação e de autonomia comunicacional” (Cardoso, 2006, p. 33). Este autor sublinha que nas sociedades informacionais, em que a rede é o elemento organizacional central, está-se a assistir à

formação de um novo modelo comunicacional, um modelo que se caracteriza pela nova interconexão entre comunicação interpessoal, *one to many communication* e comunicação em massa, ligando audiências, participantes, utilizadores, broadcasters e editores numa só matriz mediática em rede, “combinando o uso de diferentes média: do telefone à televisão, do jornal aos jogos de vídeo, da Internet à rádio, do cinema ao telemóvel”.

Cardoso (2006, p. 213; 2009, p. 17; 2013, p. 33) considera um sistema mediático organizado em torno de duas redes a televisão, com a sua lógica de emissão e o *zapping* como legitimação de baixa interatividade, e a Internet na lógica de search and browse, para práticas de alta interatividade. Nesta perspetiva todas as outras tecnologias estão ligadas e interagem com estas duas esferas nas redes tecnológicas e nas suas apropriações sociais.

Assim que o sistema de média, tal como definido por Ortoleva (2004) se articula cada vez mais em torno de duas redes principais (televisão e Internet), que por sua vez comunicam entre si através de diferentes tecnologias de comunicação e informação (ibidem).

Deste modo, a comunicação em rede é “uma reformulação permanente das relações entre média, articulando os de comunicação interpessoal (como o SMS, o telemóvel ou o e-mail) com os de massa (como a TV, a rádio, os jornais on-line ou fora da Internet)” (Cardoso, 2009, p. 18).

A Internet oferece-nos simultaneamente comunicação de massas e comunicação interpessoal e nós como utilizadores damos-lhe diferentes funções: socializamos através de conversas via *chat*, ou telefone sobre IP, envio de cartões e fotos; efetuamos transações com o banco e compras de livros; desenvolvemos práticas de entretenimento como jogos *online*, pesquisamos informação dedicada ao trabalho, estudos ou interesses pessoais; e inteiramo-nos sobre notícias (Cardoso, 2006, p. 259).

A difusão da Internet, medida pelo número de utilizadores e pelo número de ligações, é um indicador apropriado de desenvolvimento da sociedade em rede.

William Gibson (citado por Cardoso, 2006) afirma que “o ciberespaço é o espaço onde, desde o final da II Guerra Mundial, vivemos. É o espaço onde falamos ao

telefone, onde as transações financeiras ocorrem, onde a informação flui”. A este respeito, Cardoso (idem) afirma que é

Onde a comunicação sobre um formato digital ocorre. As suas fronteiras, do ponto de vista do planeta Terra, são tão vastas quanto as distâncias que os nossos satélites de comunicações existentes no espaço alcançarem. A Internet não é assim o mesmo que o ciberespaço, pelo que as suas fronteiras não são as mesmas. A Internet encontra-se contida no ciberespaço, faz parte dos seus componentes” (p. 359).

Por ciberespaço podemos também entender, de acordo com a definição de Simões (2005), “um novo domínio público, um novo espaço social, político, económico e cultural mediado por (...) tecnologias (...) afeta todas as nossas vidas quer queiramos ou não, e mesmo que não tenhamos conhecimento desse facto” (p. 87).

Quando se fala em dimensão da Internet, fala-se na dimensão dos seus conteúdos, em particular quantidade de informação digitalizada.

Em função de todas estas alterações Cardoso (2006, p. 400) sustenta que a nossa realidade alterou-se, porque uma nova forma de a perceber tomou forma, sob uma capa de cultura da virtualidade real. A nossa experiência do mundo é enquadrada pela mediação eletrónica, pelo que o nosso quotidiano é produto do vivido e do representado.

Deste modo, existe uma necessidade de adaptação ao nível político às mudanças no ambiente de mediação e da envolvente social, económica e cultural, salientando a necessidade de realizar uma política informacional que leve em atenção o funcionamento dos média e dos seus modelos comunicacionais, sendo a “política informacional é também uma forma de combinar diversas formas de mediação tecnológica, da Internet à televisão” (Cardoso, 2006, p. 409).

Cardoso (2009, p. 18) sustenta que o modelo comunicacional em rede é moldado por três forças indutoras da mudança:

- Os processos de globalização comunicacional;
- A articulação em rede de média de massa e interpessoais e consequente surgir da mediação em rede;

- Diferentes graus de interatividade disponibilizados aos utilizadores

Um aspeto relevante da sociedade em rede, como referem Cardoso et al (2013, p. 67) é o das redes *peer-to-peer* que surgem como parte integrante de um fenómeno emergente na Internet, envolvendo um conjunto de protocolos com uma característica essencial em comum: são os próprios utilizadores que constituem os nós da rede, em que os utilizadores atuam como o suporte para o funcionamento das redes, o elemento estrutural que contribui com conteúdos e recursos. “Trata-se de redes que sustentam o seu crescimento na expansão das redes de banda larga em que os utilizadores desempenham simultaneamente o papel de construtores e participantes num processo de partilha de conteúdos e recursos tecnológicos” (ibidem).

Um dos sinais da mudança de modelo de comunicação, «de massa» para «em rede», é transformação do ideal público de «pessoa informada», que deixou de assentar na leitura. Cardoso (2009) sustenta que “o que hoje é valorizado não é o acesso às notícias (sejam elas as do telejornal, as que se transmitem de meia em meia hora na rádio ou as dos jornais), mas sim a informação” (p. 19). Há a passagem de um padrão em que o fundamental para a vida dos cidadãos era que se informassem sobre o que estava a acontecer no mundo (desde o futebol, à política, à cultura), para partilharmos como nuclear o ideal de que o cidadão tem de estar informado para produzir conhecimento, “por forma a ser um melhor trabalhado, custar menos ao Estado e ser mais interventivo social e politicamente” (ibidem).

Uma pessoa informada nos dias de hoje passou a ser alguém que tem a capacidade de produzir conhecimento a partir de todas as fontes disponíveis, em diferentes média, com diferentes profundidades de análise, deixando de ser quem leu uma quantidade grande de livros (ibidem).

A sociedade em rede possibilitou também inovações muito relevantes no que se refere a modos de produção e de comercialização, reconfigurando o universo empresarial global.

Freeman e Louçã (2001, p. 331) referem como exemplo maior de empresa de trabalho em rede, a Cisco Systems Inc. fundada em 1984 por cientistas informáticos da Universidade de Stanford e que era em 1998 líder mundial na conceção e fabrico de

equipamento de trabalho em rede e software para a Internet, sendo uma empresa pioneira na transformação das políticas de gestão, vendendo a maior parte das mercadorias e serviços pela Internet. Estes autores sustentam que o trabalho em rede permitiu que a Cisco quadruplicasse o seu produto através do recurso ao exterior, sem construir novas instalações. “A parceria com clientes, subfornecedores e empregados é o segredo da empresa de trabalho em rede” (idem, p. 335). Referem ainda que a “insegurança no emprego, os contratos temporários e o trabalho a tempo parcial tornaram-se mais comuns, especialmente nos EUA e no Reino Unido” (ibidem).

Estes autores (idem) sustentam que

O trabalho em rede tornou-se mais importante do que nunca nas atividades científica e técnica, como se pode demonstrar pelo rápido crescimento da investigação levada a cabo em colaboração, dos empreendimentos conjuntos, da consultadoria, dos vários tipos de acordos de autorização e troca de conhecimentos, dos bancos de dados comuns, e claro está, das inúmeras formas de colaboração informal tácita (p. 336).

Sublinham que o progresso das tecnologias de informação e comunicação tem “simultaneamente acelerado e facilitado o crescimento do trabalho em rede e os benefícios económicos das economias de escala colhidos por aquelas empresas e pessoas que conseguem acumular conhecimento especializado e ter acesso às redes” (ibidem).

Por comunicação em rede, compreende-se “o modelo comunicacional desenvolvido nas sociedades informacionais, cuja forma prevalecente de organização social é a rede” (Cardoso, 2013, p. 33).

Castells (2005) sustenta que a sociedade em rede é a sociedade em que vivemos,

É a sociedade em que estamos a entrar, desde há algum tempo, depois de termos transitado na sociedade industrial durante mais de um século (...) Um traço essencial da sociedade em rede é que se organiza globalmente e os seus níveis de desenvolvimento são muito diferentes em cada país. Nem todas as pessoas, nem todas as atividades, nem todos os territórios estão organizados segundo a estrutura e a lógica da sociedade em rede (...) as pessoas plenamente integradas nessa sociedade constituem uma minoria da população do planeta (...) mas toda

a humanidade, esteja onde estiver, e quem quer que seja, está condicionada, nos aspetos fundamentais da sua existência por aquilo que acontece nas redes globais e locais que configuram a sociedade em rede. (...) Essas redes incluem e organizam o essencial da riqueza, o conhecimento, o poder, a comunicação e a tecnologia que existe no mundo. Assim, a sociedade em rede é a estrutura social dominante do planeta, a que vai absorvendo a pouco e pouco as outras formas de ser e de existir (p. 19)

Pelo que “a sociedade em rede só se pode desenvolver a partir de um novo sistema tecnológico, o das tecnologias de informação e comunicação” (...) (idem, p. 20).

Nesta perspetiva considera-se que não foi a tecnologia que determinou o nascimento e o desenvolvimento da sociedade em rede, mas, considera-se também que “sem este tipo de tecnologias aquela não teria existido; da mesma maneira, não foi a eletricidade que originou a sociedade industrial mas sem a eletricidade e o motor elétrico a sociedade industrial como a conhecemos não teria existido” (idem, p. 20).

A sociedade em rede refere-se à forma de organização dinâmica da sociedade no contexto, do atual ambiente comunicacional caracterizado por uma interconexão global, que já não é dominado pelo Estado, já não é o Estado o responsável pelas relações entre os diversos Estados, assistimos a um erodir das fronteiras pela perda de significado que têm cada vez mais, ou como refere Wriston (1997) por uma erosão da soberania estatal, definida como o poder de uma nação impedir que outros atores interfiram nos seus assuntos internos.

Naturalmente, que à medida que passamos a viver numa sociedade em rede, toda a organização económica e empresarial se modifica surgindo meios de criação e de inovação, bem como de produção e venda, alterando a configuração da atividade económica internacional, também ela cada vez mais caracterizada por uma interconexão e por uma diluição de fronteiras nacionais.

Outro aspeto particular da sociedade em rede e pertinente no contexto do presente estudo, refere-se ao conceito de pessoa informada no contexto da sociedade em rede, apresentado por Cardoso (2009, p. 19), de que se trata de alguém capaz de

produzir conhecimento a partir de todas as fontes disponíveis, deixando de ser alguém que leu muitos livros.

Esta definição é relevante porque reflete a diferente organização da sociedade e o diferente acesso à informação existente no âmbito da sociedade em rede. Qualquer ação diplomática eficaz deverá ter em conta de que deverá buscar a concretização dos seus objetivos no contexto de uma sociedade em rede e em que os seus concorrentes se organizam dessa forma.

2.6. Ativismo e *Hacktivismo*: O *Anonymous*, o *Wikileaks* e Edward Snowden

A era da informação em curso e que, tem vindo a tornar-se cada vez mais intensa a partir dos anos 1970's ao criar oportunidades para a participação no espaço global de cada vez mais atores, fornece também as ferramentas necessárias a ações de protesto e contestação dirigidas, sobretudo, contra governos, em muitos casos endereçadas aos ministérios dos negócios estrangeiros, embora a ação direta contra empresas seja também visada.

Estas ações, pela facilidade de mobilização de aderentes a causas e pelo mediatismo que podem gerar apresentam um potencial crescente de influência sobre decisões políticas relevantes. Um dos autores que sublinha a crescente relevância desta questão é Potter (2008, p. 125) que enfatiza a pressão que o ativismo global na Internet coloca sobre os ministérios dos negócios estrangeiros para tomar uma decisão sobre se e como devem agir a esse respeito. Potter considera que um princípio básico de comunicação é o de que a ausência de um debate abre a porta a que as próprias políticas sejam reinterpretadas e mal interpretadas, pelo que recomenda a participação nos debates na Internet, e a associação com ativistas para melhorar as campanhas de forma a minorar interpretações erróneas e abusivas das políticas de acordo com os objetivos estipulados para as mesmas.

Neste sentido, como refere Castells (2007)

Os movimentos do século XXI, ações coletivas direcionadas para a transformação dos valores e das instituições sociais, manifestam-se na e através

da Internet. O movimento operário, (...) organiza-se com e na Internet. O mesmo se pode dizer do movimento ecologista, o movimento feminista, os diversos grupos a favor dos direitos humanos, os movimentos de identidade étnica, os movimentos religiosos, os movimentos nacionalistas e os defensores de uma interminável lista de projetos culturais e causas políticas. O ciberespaço converteu-se numa ágora eletrônica global onde a diversidade do descontentamento humano explode numa cacofonia de pronúncias (pp. 167-168).

Estas manifestações expressam-se muitas vezes através de situações de conflitualidade social no ciberespaço que requerem uma resposta diplomática adequada dos Estados ao nível da diplomacia pública.

Referindo-se ao *hacktivismo*, Castells (2007) considera que vão “desde a sabotagem individual até à entrada em *websites* restritos de agências militares ou empresas financeiras” (p. 169) como forma de protesto.

Pelo que a Internet converteu-se no “componente indispensável do tipo de movimentos sociais que estão a surgir na sociedade de rede” (ibidem). Isto deve-se a três razões:

- Em primeiro lugar, os movimentos sociais da era da informação mobilizam-se essencialmente em torno de valores culturais;
- A segunda característica dos movimentos sociais na sociedade de rede é que têm a tarefa de preencher o vazio deixado pela crise das organizações verticalmente integradas, herdadas da era industrial;
- Como o poder funciona cada vez mais em redes globais, ignorando em grande medida as instituições do Estado-Nação, os movimentos são confrontados com a necessidade de contrariar o alcance global dos poderes reais com o impacto global do movimento nos meios de comunicação, através de ações simbólicas.

A pressão sobre uma tomada de posição por ativistas poderá assumir níveis diversos de intensidade, desde a pressão ou alertas a atores com capacidade de decisão, até formas mais conflituais e extremadas de pressão. Uma das principais autoras neste domínio Dorothy Denning (2001, p. 239) aponta o conflito do Kosovo como o primeiro

conflito da Internet, dado que atores tanto governamentais como não-governamentais usaram a Internet para disseminar informação, espalhar propaganda e procurar apoio para as suas posições. Tratou-se de um contexto em que um conjunto de atores tiveram uma influência a uma larga escala, em que *hackers* agiram causando disrupções nos computadores governamentais, indivíduos usaram a Internet para relatar as histórias que vivenciaram, que depois eram usadas por ativistas para amplificar a sua mensagem, levando-as a uma audiência internacional.

A Internet acabou por ter neste caso um impacto forte nas decisões políticas que foram tomadas, e foi usada pelos ativistas para alterar essas decisões, afetando mesmo decisões militares.

Denning (2001, pp. 243-63) apresenta cinco formas de utilizar a Internet para o ativismo:

- Coleção, permitindo aos ativistas a recolha de documentação legal, declarações oficiais dos políticos, análises e discussões acerca dos assuntos relacionados com a sua missão. Podem também ser capazes de encontrar nomes e contactos de decisores políticos que esperam influenciar;
- Publicação, permitindo aos ativistas enviar informação por e-mail ou postá-las em fóruns de debate. Podem criar as suas próprias publicações, ou colaborar em publicações já existentes, ou criar sítios na Internet que podem servir de fonte de informação para apoiantes e visitantes;
- Diálogo, dado que a Internet oferece diversos espaços de diálogo e debate em assuntos políticos, que incluem e-mail, fóruns e chats. As discussões podem ter lugar em grupos fechados, ou podem ser abertas ao público. As caixas de comentários nos jornais podem inserir-se nesta categoria;
- Coordenação da ação, pois a Internet pode ser usada para a coordenação dos diferentes membros do grupo e com outras organizações e indivíduos. Os planos de ação podem ser distribuídos por e-mail ou ser colocados em sítios na Internet. O custo da Internet é muito inferior ao do telefone ou do fax, e muito mais rápido que uma entrega física. A Internet permite uma coordenação rápida de pessoas geograficamente distantes, e fomenta a existência de coligações ou parcerias;

- Lobbying sobre os decisores políticos, dado que os ativistas podem utilizar a Internet para influenciar os decisores, por exemplo através de envio de e-mails de protesto.

Uma história muito curiosa relativa ao ativismo na era da informação é apresentada por Danitz & Strobel (2001). Estes autores referem que, na sequência de uma ação global, concertada por ativistas no mundo todo, a *Pepsi* acabou por ser forçada a deixar a Birmânia, cujo regime era considerado ilegítimo e repressivo.

Danitz & Strobel (2001, p. 130) salientam que este caso evidencia o efeito das modernas comunicações em rede utilizando novas tecnologias de comunicação nos equilíbrios de poder entre cidadãos e oficiais eleitos, e entre estruturas de poder locais, nacionais e internacionais, e o seu efeito na diplomacia do século XXI. Ativistas dispersos geograficamente, mas ligados pela Internet foram capazes de, em conjunto, empreender ações que tiveram em vista levar a democracia à Birmânia. Através da Internet conseguiram forçar decisões de negócio e decisões políticas relativamente à Birmânia, mobilizando a opinião pública e motivando o interesse dos média nas suas causas.

Estes autores sublinham que a mobilização de cidadãos através da Internet, permitiu aumentar o alcance das suas ações, desafiando assuntos tradicionalmente da competência dos agentes diplomáticos:

A Internet é barata e conveniente, reduzindo substancialmente os custos de ação;

- A Internet é uma ferramenta organizacional por excelência, facilitando os esforços de coordenação entre muitos indivíduos entre os ativistas e a eficácia da pressão exercida;
- A Internet coloca a informação nas mãos dos organizadores rapidamente, monitorizando a situação objeto da sua ação quase em tempo real;
- A Internet permite a rápida replicação de uma ação bem-sucedida, permitindo a partilha entre todos os membros da organização, daquilo que ações com eficácia face aos objetivos pretendidos;

- A Internet permite aos utilizadores selecionar o seu nível de atividade, permitindo participar na causa com mais ou menos intensidade;
- A Internet ajuda a publicitar a causa e a campanha, a um nível global, chegando a um público muito vasto;

Estes autores apresentam também algumas desvantagens resultantes do uso da Internet:

- É perigoso confiar apenas numa única fonte de comunicação, dada a possibilidade de existência de disrupções no serviço da Internet;
- As comunicações através da Internet podem ser facilmente monitorizadas, os governos e empresas visadas pelo ativismo político podem conseguir monitorizar as ações dos grupos e preparar-se para essas ações;
- Os oponentes podem tentar usar a Internet para sabotar;
- A informação transmitida na Internet não é mediada e pode ter por vezes um rigor questionável, o que poderá permitir a disseminação de informação falsa e propagandística;
- O acesso à Internet não é igual e pode realçar divisões entre quem tem e quem não tem a informação;
- A Internet não pode substituir o contacto humano no lobbying e outras atividades de campanha.

O *hacktivismo* apresenta uma natureza diferente, mais disruptiva, e com um potencial maior para causar danos ou mesmo destruição, situando-se numa área mais nebulosa no que se refere ao respeito pela lei. Refere-se à “convergência entre *hacking* e ativismo, referindo-se o *hacking* às operações que exploram os computadores de formas pouco usuais e normalmente ilegais, usualmente com a ajuda de *software* especial” (Denning, 2001, p. 263). Por outro lado, “o *hacktivismo* inclui a desobediência civil eletrónica que leva métodos de desobediência civil ao ciberespaço” (ibidem). Denning considera quatro tipos principais de operações de *hacktivismo*:

- Sit-Ins virtuais e bloqueios, em que o objetivo é o de chamar a atenção para os protestantes e para a sua causa causando disrupções nas operações normais e bloqueando o acesso a instalações, por exemplo através da

geração de um tráfico muito intenso para um sítio, que outro utilizador não consegue aceder a ele;

- E-mail bombs, traduzida no envio de um número muito significativo de e-mails de uma vez para os endereços de decisores políticos, enchendo-lhes os e-mails impedindo o tráfego normal de e-mails. Trata-se, portanto, de uma forma de bloqueio virtual;
- Web Hacks e Computer Break-ins, em que os hackers conseguem acesso a um sítio e substituem o seu conteúdo. Um exemplo expressivo foi de um grupo de *hackers* portugueses que em 1998, modificou sítios de quarenta servidores indonésios com a mensagem “Libertem Timor-Leste”, incluindo também ligações para sítios que descreviam abusos de direitos humanos pelos indonésios em Timor;
- Vírus informáticos e worms, danificando com diferentes graus de intensidade os sistemas de computadores-alvo.

O *hacktivismo* combina “as políticas transgressoras da desobediência civil com as tecnologias e técnicas dos *hackers* informáticos” (Samuel, 2004, pp. 1-2). O resultado tem sido a rápida explosão e difusão de um repertório digital de transgressão política aproveitadas para um conjunto vasto de causas políticas. Pelo que “*Hacktivismo* é o uso não violento de ferramentas digitais ilegais ou de legalidade ambígua na prossecução de fins políticos” (ibidem) no contexto do ciberespaço.

Uma das mais eficazes formas de os Estados combaterem o *hacktivismo* será através de estratégias de diplomáticas em rede, concertadas entre diversos Estados, em virtude na natureza transnacional de muitos das organizações que se dedicam ao *hacktivismo*, e ao recurso a estratégias de diplomacia pública que respondam à argumentação política dos *hacktivistas*.

Esta autora salienta aspetos muito relevantes da definição de *hacktivismo*. Samuel (2004, p. 3) considera que esta definição tem a vantagem de, ao especificar que o *hacktivismo* é não violento, diferencia o *hacktivismo* dos atos de ciberterrorismo que prejudicam os seres humanos. Por outro lado, ao especificar que envolve atividade ilegal ou de legalidade ambígua, diferencia o *hacktivismo* de formas não transgressivas

de ativismo *online*. E permite ainda, ao dizer que inclui quaisquer ferramentas digitais, dá a definição mais abrangente possível de *hacktivismo*.

Samuel (idem, p. 4) situa o *hacktivismo* na fronteira da desobediência civil, que não se passa no mundo virtual, do ciberterrorismo, que ao contrário do *hacktivismo* é violento, do *hacking* que é apolítico, e do ativismo *online* que é convencional e legal.

Samuel (idem, p. 7) considera um conjunto maior de ações associadas ao *hacktivismo* face às consideradas por Denning, decompondo o *hacktivismo* em nove formas diferentes de estragos eletrónicos:

- ‘Defacement’ de sítios eletrónicos, que consistem no *hacking* a um servidor, substituindo a página original por uma nova página contendo algum tipo de mensagem política;
- Redirecionamento de sítios eletrónicos, envolve o *hacking* num servidor mudando o seu endereço inicial para o sítio original, para um sítio alternativo, normalmente crítico do sítio original;
- ‘Denial of Service’ (DoS), é uma forma comum de causar estragos mas raramente usada pelos *hacktivistas*, e consiste num ataque que origina a suspensão do serviço para o utilizador;
- Roubo de informação, que consiste no acesso a uma rede privada e ao roubo de informação lá contida;
- Roubo de informação e distribuição, acrescenta ao anterior a colocação da informação roubada num sítio;
- Paródias aos sítios, enganam uma organização alvo, imitando a aparência do seu sítio e localizando uma imitação do sítio original numa localização suscetível de confusão com o sítio original;
- Sabotagem virtual, consiste em atividades desenhadas para manipular e danificar as tecnologias de informação do alvo;
- Virtual sit-ins, consiste no acesso de centenas ou milhares de protestantes a um servidor visado, bloqueando o seu acesso
- Desenvolvimento de *software*, pode constituir *hacktivismo* se as ferramentas de *software* servirem propósitos políticos específicos.

Quanto às origens do *hacktivismo*, Samuel (2004, p. 39) refere duas origens distintas:

- Cultura do *hacker*-programador, que se encontra, ele próprio incorporado na cultura social e política da Internet;
- Mundo da esquerda pós-moderna e da sua comunidade de artistas-ativistas.

Trata-se de duas identidades muito distintas e conflituais, a primeira acusa a segunda de ignorante acerca da infraestrutura da Internet, e tecnicamente incompetente, e a segunda que acusa os primeiros de se preocuparem mais com os computadores que com que as pessoas.

A partir destas duas origens diferenciadas, o *hacktivismo* é dividido em três tipos (Samuel, idem, p. 48):

- Cracking político, que é feito pelos *hacktivistas* com origem *hacker*-programador com uma orientação fora da lei onde se incluem o ‘defacement’, redireccionamento de sítios, Denial of Service e sabotagem virtual;
- Hacking performativo, conduzido por ativistas com origem artista-ativista com uma orientação de transgressão, onde se incluem as paródias aos sítios e os Virtual sit-ins;
- Codificação política, que é feito pelos *hacktivistas* com origem *hacker*, que têm a mesma orientação transgressiva que os *hackers* performativos, onde se incluem o *software* político e o desenvolvimento de *software*.

Para Samuel o que distingue a orientação fora da lei da orientação de transgressão, é a tolerância pelo risco legal, muito maior no primeiro caso; as práticas de nomeação, sendo os primeiros mais anónimos; a escala de ação coletiva, sendo a propensão para agir só maior no primeiro caso; e a propensão para a cooperação multinacional, pouco usado.

Pelo que os desafios que o *hacktivismo* coloca às noções de liberdade e responsabilização no discurso democrático podem ser o início de uma problemática mais vasta. Face à publicitação e disponibilização de ferramentas de *hacktivismo* na

Internet, é de esperar que o fenómeno vá conhecendo sucessivos desenvolvimentos ao longo do tempo (Samuel, 2004, p. 223).

Por outro lado, os *hacktivistas* têm como missão muito enraizada dificultar o policiamento do discurso na Internet ainda mais, muitos *hacktivistas* têm a ideia de que o discurso na Internet deverá ser mais livre que no mundo real. Veem a Internet como a última fronteira de um discurso verdadeiramente livre, uma espécie de abrigo libertário.

Como ferramentas para essa missão usam a anonimidade e o pseudonimato, o que impede a monitorização e a coação pelo Estado.

Uma das ações que foi de encontro a este objetivo foi o *Jam Echelon Day*, em 21 de outubro de 1999, em que os utilizadores da Internet foram encorajados a sobrecarregar as redes de vigilância governamentais pelo envio por e-mail de listas de *keyword triggers*. Procurou-se assim dar um sinal de frustração da monitorização automática.

Estratégias como o ativismo na net ou o *hacktivismo*, ou a *cyber-advocacy* baseiam-se na troca eficiente de mensagens usando novas tecnologias numa estrutura em rede, a estratégia subjacente é conectiva em vez de tecnológica.

Relativamente à ligação entre redes sociais e ativismo, Kenna (2011) refere o argumento de que as redes sociais ligam pessoas baseadas em laços fracos e não promovem a paixão necessária para a mudança, chamando os que estão dispostos a defender uma causa virtualmente mas não estão dispostos a tomar ação, aqueles que este autor designa por ‘ativistas indolentes’. No entanto, Kenna (idem) reconhece que as redes sociais são uma ferramenta útil para organizar protestos, que ajudam a aumentar participantes sem orçamentos e com um único líder proeminente. As redes sociais apresentam-se como uma forma fácil, acessível, adaptável, que podem impactar o terreno político.

Para fazer face aos desafios colocados pelas modernas formas de ativismo, este autor defende a implementação de estruturas de comunicação estratégica nas delegações da UE. Kenna (idem) sustenta que as redes sociais devem ser incorporadas como parte de uma abordagem estratégica para a diplomacia pública, oferecendo uma nova plataforma para reforçar a interação com os cidadãos externos de uma forma mais amigável e casual. Sublinha que o *Facebook* e o *Twitter* já provaram ser ferramentas

eficazes para o desenvolvimento da sociedade civil e aumentar o ativismo cívico na esfera pública.

Por seu turno, Philip Seib analisa a influência sobre as decisões tomadas pelas entidades públicas a partir da ideia de que a vontade de influenciar é uma função fundamentalmente da informação que está disponível. Seib (2012, p. 105) sustenta que pelo facto de os cidadãos hoje terem um acesso sem precedentes à informação, querem cada vez mais ser parte do processo, tendo expectativas de influenciar as decisões. Este autor salienta ainda um outro aspeto relevante no contexto da análise de estratégias de diplomacia pública que se refere ao facto de que no atual ambiente comunicacional o ativismo dos cidadãos afeta não apenas os decisores políticos do seu país, mas também os decisores políticos de outros países podendo mesmo ser determinantes nas suas opções.

Seib (2012), fala de “tecnologia de libertação”¹¹, refere corresponder a “qualquer forma de tecnologia de informação e comunicação que pode expandir a liberdade económica, social e política” (p. 131) e que permite que “os cidadãos reportem notícias, exponham erros, expressem opiniões, mobilizem protesto, monitorizem eleições, escrutinem o governo, aprofundem a participação e expandam os horizontes da liberdade” (ibidem).

Neste sentido, são cada vez mais relevantes as sucessivas inovações tecnológicas que vão fornecendo novos instrumentos para as diferentes formas de ativismo. A este respeito, Seib (2012, p. 139) sublinha o papel revolucionário do telefone móvel. Sustenta que para os indivíduos que queiram participar em manifestações, o telefone móvel será provavelmente a ferramenta mais valiosa e mais usada.

O telefone móvel tornou-se por isso uma das principais ferramentas na globalização do ativismo, que acontece a um ritmo muito forte, o que poderá apresentar efeitos variados. Será preciso ter em conta que as tecnologias digitais propiciaram uma capacidade enorme de fazer o bem e de fazer o mal por um cidadão individual que se torna capaz de sozinho desempenhar funções jornalísticas e diplomáticas.

Por outro lado, o ritmo dos acontecimentos aumenta à medida que os fluxos de informação também aumentam. Tal significa que os políticos deverão adaptar os seus

¹¹ Citando Larry Diamond (2010).

procedimentos operacionais para melhorar a sua capacidade para responder rapidamente e antecipar a importância dos assuntos que possam estar em causa (Seib, 2012, p. 156).

Estes aspetos poderão ter implicações políticas relevantes, ameaçando direitos democráticos e de cidadania. A liberdade na Internet é hoje um elemento central das sociedades democráticas. O facto de países como o Irão e a China procurarem restringir essa liberdade em função de objetivos políticos, limitando o acesso a sítios como o *Facebook* e o *YouTube* e providenciando substitutos locais com conteúdos não políticos, ou sem elementos suscetíveis de causar danos políticos internos, é um exemplo paradigmático dos desafios que se poderão ocluir neste âmbito.

De entre os métodos utilizados para limitar o acesso na Internet, Seib refere ainda o “estrangulamento de banda”, que reduz as possibilidades para descarregar informação na Internet e a transmissão de vídeos, deixando a Internet disponível mas menos útil, para além dos bloqueios a conteúdos internacionais.

Outro meio apontado para limitar a liberdade na Internet é o de sugerir a ideia de que as ligações à Internet estão sob vigilância, “o que poderá sufocar a liberdade de expressão de forma tão eficaz como os mecanismos reais de bloqueio” (idem, p. 160). Seib (idem) afirma que “tal como qualquer outro tipo de liberdade, a liberdade na Internet não virá rapidamente” (no mundo inteiro) (p. 161). “As batalhas acerca dela tornar-se-ão mais sofisticadas à medida que os governos autocráticos cada vez mais virem o controlo da informação em linha como essencial para a sua auto-preservação” (ibidem).

Seib sustenta que os esforços para atingir e sustentar esta liberdade passar-se-ão em dois níveis: a competição tecnológica entre aqueles que impõem barreiras e aqueles que encontram formas de as contornar; e o confronto político entre aqueles que veem o controlo como um assunto de soberania de Estado e os que querem estabelecer uma regra internacional de abertura.

Anonymous

Na atualidade um dos atores de *hacktivismo* mais visíveis é o grupo da Internet *Anonymous*, que baseia as suas ações sobretudo no uso das características das redes

sociais e de conhecimentos informáticos, de uma forma inovadora, com um alcance muito maior e geograficamente disperso, e com ações políticas muito expressivas e publicitadas, causando muito ruído público.

O grupo *Anonymous* tem estado ativo desde janeiro de 2008 visando causas políticas e ideológicas, atuando sobre organizações políticas e organizações de segurança. Trata-se de um grupo não coeso.

Pela sua abrangência e pelos processos utilizados, o *Anonymous* “começou uma nova era de *hacktivismo*” (Imperva, 2012, p. 2).

O grupo *Anonymous* é um grupo de *hacktivistas* dispersos e organizados que protestam acerca de violações de direitos humanos por governos e empresas, como a liberdade de expressão e informação, tendo atingido empresas como a Visa, Paypal, Mastercard, Amazon, Sony, Governo dos EUA, Irão, Austrália, entre outros.

O *Anonymous* usa processos para escolher vítimas e recrutar que requer talento hacking, usando recursos das redes sociais para o recrutamento e promover campanhas de *hacking* (Imperva, 2012, p. 2).

A Imperva (2012, p. 3) refere a existência de três fases na atuação do *Anonymous*:

- Fase de recrutamento e comunicação – Recrutamento de membros através das redes sociais e promover mensagens e campanhas, usando sobretudo Twitter, Facebook e YouTube;
- Fase de reconhecimento e aplicação do ataque – Os *hackers* qualificados escondem a sua identidade e local de operação e tentam identificar vulnerabilidades em potenciais alvos;
- Fase do DDoS – Um grande número de indivíduos fazem um ataque ao software com o objetivo de DDoS, apenas como último recurso se as campanhas de pequena escala referidas no ponto anterior falharem

A Imperva refere que este grupo utiliza *software* que pode ser usado em computadores e dispositivos móveis, usando ferramentas baratas, divergindo dos *hackers*

tradicionais na não utilização de malware, não utilização de *phishing* e pela fase de recrutamento público (Imperva, 2012).

Outro aspeto relevante refere-se ao fenómeno *Wikileaks* que se referiu, fundaentalmente à ação em 2010 de um conjunto de pessoas que se constituíram numa organização não lucrativa com o intuito de divulgar informações consideradas importantes ao público, tendo conseguido a sua publicação e divulgação de forma extensiva.

Relativamente ao tipo de informação divulgada, Seib (2012) refere a seguinte:

Informação governamental secreta, divulgou material relativo à Guerra no Afeganistão, à Guerra no Iraque, comunicações do Departamento e Estado dos EUA. A organização encontrou formas de aceder aos repositórios online de documentos internos (...) que envolveram alegada corrupção de alto nível em governos estrangeiros” (p. 101).

Este fenómeno traduziu-se na passagem de material confidencial através de redes, sendo mais um domínio em que a atuação em rede mostra superioridade no atual ambiente comunicacional. Demonstrou também a capacidade de receber e transmitir informação até aí confidencial de forma barata, rápida, incluindo documentos diplomáticos confidenciais.

Um dado curioso relativamente ao *Wikileaks* é o de Julian Assange ter sido um *hacker* proeminente e ter orquestrado e acompanhado a criação do sítio (Fenster, 2012).

O efeito que este tipo de ação pode ter sobre o público um efeito não é inteiramente conhecido à partida, com resultados mais positivos ou mais negativos. Como refere Fenster (2012) a divulgação de informação confidencial tem efeitos distintos: “pode informar, esclarecer e energizar o público, ou pode gerar danos ou prejudicar o progresso de operações governamentais” (p. 754).

O *Wikileaks* constituiu-se como uma situação que terá apanhado o governo dos EUA de surpresa, e que causou severos embaraços diplomáticos com diversos países, alguns dos quais tradicionais aliados e obrigando a respostas diplomáticas, tanto ao nível da diplomacia tradicional como da diplomacia pública.

Houve reações diversas ao *Wikileaks*. Por um lado, houve quem argumentasse que poderia “minar funções essenciais dos governos” e por outro, quem argumentasse que possibilitava “perceber-se melhor o que o respetivo governo anda a fazer” (Seib, p. 103).

Por outro lado, ficou claro que, no atual ambiente comunicacional não existem comunicações completamente seguras, estando qualquer forma de comunicação à mercê de ativistas e *hacktivistas*.

No que à atividade diplomática especificamente diz respeito, esta situação obrigará a uma abertura no processo diplomático, requerendo mudanças na forma como a atividade diplomática é desempenhada.

Pelo que o fenómeno *Wikileaks* representa um “marco na jornada de evolução da diplomacia”, e “a noção de que a diplomacia é algo que existe fora do domínio público tornou-se largamente obsoleta. O público já não é um *stakeholder* distante mas, pelo contrário, está habilitado em ocasiões cada vez mais frequentes, a olhar sobre o ombro do diplomata e fazer julgamentos sobre aquilo que vê” (idem, pp. 103-104).

Este fenómeno veio demonstrar que o atual ambiente comunicacional é propenso ao surgimento de um novo tipo de ativistas e *hacktivistas* que apresentam sérios novos desafios para os atores políticos, ao demonstrar os documentos secretos estatais a qualquer momento podem deixar de o ser, e que as ações reprováveis por parte dos Estados são hoje mais facilmente escrutináveis.

Pelo que velhas formas de diplomacia baseadas no secretismo e na vantagem informacional dos Estados não são mais compatíveis com estes novos desafios colocados pela atual era de comunicação global que requerem por parte dos Estados a adoção de novas estratégias de diplomacia pública completas e adaptadas aos complexos desafios que colocam aos Estados.

Como referiu Kurbalija (2011), os serviços diplomáticos não podem ignorar o *Wikileaks*, nomeadamente no que se refere à diplomacia pública, sendo necessário “caminhar ao longo de uma linha estreita entre fazer com que os seus blogues consigam atrair seguidores nas redes sociais, mas sem serem controversos ao ponto de provocar uma reação negativa dos governos locais”.

Parece claro que a prática diplomática não terá ficado indiferente ao *Wikileaks*. Kurbalija (2011) conclui que “a necessidade de cibercomprometimento será um elemento importante nas decisões dos serviços diplomáticos acerca das decisões sobre a ciberestratégias no pós-*Wikileaks*”.

Mais recentemente, durante o ano de 2013, neste mesmo contexto, outro ator emergiu no contexto internacional pela divulgação de informação governamental confidencial, Edward Snowden.

Esta ação gerou um intenso debate entre a necessidade de assegurar a segurança e a de preservar a privacidade, extremando-se posições entre os defensores de uma e outra perspectiva.

Edward Snowden, então com 29 anos, tendo prestado serviços para a NSA, alegou ter sido um espião para a NSA desde 2007 em que teria sido colocado num primeiro trabalho de espionagem em Genebra. Para justificar a sua ação, Snowden referiu a necessidade de denunciar “a vigilância em massa feita pelos governos, duvidando da sua utilidade para a segurança dos países” (StudyMode, 2013); (Todhunter, 2013).

A 9 de junho de 2013, o mundo virou-se para as informações prestadas por Snowden a alguns jornais, nomeadamente o ‘The Guardian’ e o ‘Washington Post’, em que eram reveladas informações confidenciais relativas a programas de vigilância governamental. Entre as informações prestadas, estavam as relativas a um programa, que envolvia “o acesso direto aos sistemas da Google, Facebook, Apple e outros gigantes da Internet” (Moretti, 2013, p. 5), assim como “informação confidencial pertencente à NSA que juntava registos telefónicos de milhões de clientes dos EUA da Verizon” (ibidem). A mensagem de Snowden dirigiu-se fundamentalmente à vigilância em massa efetuada pelos governos dos EUA e do Reino Unido (ibidem).

Snowden assentou as suas acusações na divulgação de documentos governamentais até aí confidenciais. A este respeito, Boyd (2013) considerou que “a divulgação de informação confidencial se tornará a forma de desobediência civil mais comum da nossa era”.

A ação de Snowden lançou assim uma discussão internacional sobre vigilância. De um lado, alguns ativistas apelidavam-no de herói, do outro, os governos apelidavam-

no de criminoso (Moretti, 2013, p. 3). A visão que prevaleceu por entre a generalidade dos políticos foi a de que se “trataria de um traidor” (idem, p. 5).

O impacto da ação de Snowden nos governos foi muito significativo. Face às acusações de Snowden relativas à vigilância efetuada, o Ministro dos Negócios Estrangeiros Britânico William Hague reagiu ainda em junho argumentando que um cidadão cumpridor da lei nada teria a temer (ibidem).

Por outro lado, o Presidente dos EUA, justificando os programas divulgados por Snowden, sublinhava que não é possível ter 100% de segurança, e ter também 100% de privacidade e zero de inconveniência (StudyMode, 2013)

Esta é uma temática particularmente relevante no âmbito da diplomacia pública dado que a vigilância efetuada pelos países indicados por Snowden visava em grande medida cidadãos estrangeiros. As implicações em termos de diplomacia pública eram óbvias e muito relevantes para os EUA. Ações como o bloqueio do espaço aéreo ao avião presidencial boliviano e a busca ao seu avião aumentavam essas implicações.

Após fuga de Hong Kong, a partir de onde foram efetuadas as primeiras divulgações, Snowden acabaria por obter asilo político na Rússia, após mais de um mês de espera num aeroporto de Moscovo.

Pelo que, em parte, as respostas posteriores dos governantes se dirigiam mesmo a cidadãos no exterior, e procuravam minimizar danos dos respetivos países junto de cidadãos estrangeiros.

O facto de Snowden ter sido considerado um traidor por muitos políticos dos EUA refere-se ao facto de muitas das ações se dirigirem a cidadãos estrangeiros em países estrangeiros, pelo que Snowden, estaria na opinião de alguns políticos a prejudicar os interesses nacionais, enquanto para alguns ativistas estaria a agir em nome dos cidadãos objeto de vigilância.

Como refere Boyd (2013) “Snowden tornou-se um incidente diplomático em movimento”.

A perspetiva desta autora é a de que formas de desobediência civil como a de Snowden são consequência do segredo existente no funcionamento das instituições (ibidem).

Neste sentido, poderemos dizer que a ação de Snowden apenas evidenciaria uma inadequação do secretismo existente no funcionamento de instituições governamentais e o atual ambiente comunicacional ou a atual era de comunicação global.

A 26 de junho de 2014, o governo alemão anunciou a não renovação de um contrato com a operadora de telecomunicações Verizon relativo a comunicações internas do governo alemão, na sequência das revelações de Snowden em outubro de 2013 de que a Verizon forneceria dados à NSA (Reuters, 2014)¹².

Esta parece ter sido uma consequência direta da ação de Edward Snowden, e que afetou diretamente a imagem dos EUA e da imagem de uma empresa concreta. Por outro lado, esta decisão do governo alemão poderá influenciar as decisões de outros agentes económicos, prejudicando ainda mais a imagem dos EUA e da empresa em causa.

A resposta a esta e a outras consequências da ação de Edward Snowden poderá passar, pelo menos em parte, por estratégias de diplomacia pública que anulem ou amenizem essas consequências, sem prejuízo de ação diplomática tradicional direta entre os países.

A defesa dos interesses diretos de cada país e respetivos agentes económicos dependerá, assim, em grande medida do sucesso das estratégias de diplomacia pública empreendidas e da sua capacidade para responder no contexto de incidentes como o acima descrito.

A sociedade em rede ao fornecer os instrumentos necessários para a coordenação em rede de ações de protesto a um nível global, dirigidas a governos, empresas ou indivíduos e que podem influenciar a tomada de decisões com repercussão a nível mundial. A facilidade com que foi feita a mobilização de cidadãos através da Internet, aumentando o alcance das suas ações, representa um desafio radicalmente novo para os Estados.

Essas ações de protesto sejam ações de pressão por ativistas, sejam ações mais disruptivas efetuadas por *hacktivistas* exigem uma monitorização muito próxima da

¹² (Reuters, 2014) “German government cancels Verizon contract in wake of U.S. spying row”, June 26, 2014 – www.reuters.com/article/2014/06/26/us-germany-security-verizon-idUSKBN0F11WJ20140626

parte das entidades públicas que deverão estar habilitadas e deter as competências adequadas a este tipo de ação.

Pelo que, à ação transnacional em rede dos ativistas e, sobretudo, dos *hacktivistas* deverá corresponder estratégias estatais de combate igualmente em rede, concertadas entre diferentes Estados.

No que se refere ao *hacktivismo*, o grupo *Anonymous* tem sido dos mais interventivos e visíveis desde a sua criação em janeiro de 2008 dedicando-se fundamentalmente a causa políticas e ideológicas, visando predominantemente organizações políticas e organizações de segurança, tratando-se de um grupo que atua em rede mas de forma não coesa.

O fenómeno *Wikileaks* teve um impacto muito forte no ano de 2010, quando surgiu pela primeira vez com o objetivo de divulgar de forma extensiva informações consideradas importantes ao público.

Tratou-se de uma ocorrência que veio sublinhar a necessidade de uma eficaz e sensata estratégia de diplomacia pública por parte dos Estados, de forma a preservar uma imagem positiva junto de cidadãos externos, ou minimizar o impacto de incidentes, sem afetar os relacionamento com os governos respetivos.

Na sequência do *Wikileaks* e com uma lógica de atuação semelhante, a ação de Edward Snowden conduziu a uma discussão internacional sobre vigilância, prejudicando a imagem do governo dos EUA e de empresas americanas associadas às suas revelações.

Pelo que se tratou de um evento que deverá requerer a adoção de estratégias de diplomacia pública que visem reparar ou mitigar os danos causados e que estejam adaptadas ao atual ambiente comunicacional e às capacidades de informação e comunicação possibilitadas atualmente.

2.6.1. Acesso às redes de operações informáticas, o *hacktivismo* e infraestruturas críticas

Os avanços nas tecnologias de informação fortalecem e enfraquecem simultaneamente quem a elas recorre. Fortalecem, por um lado, ao facilitar as comunicações e os fluxos de informação, e fragilizam, por outro, introduzindo novas vulnerabilidades e alvos de ataque.

Dorothy Denning (2007, p. 187) sublinha que a estratégia de informação deverá adaptar-se a ambas as situações explorando e alavancando os potenciais tecnológicos e protegendo contra as ameaças que essas tecnologias podem provocar.

Neste contexto, as redes informáticas tornaram-se um alvo para um número crescente de *hackers*, criminosos, espiões que encontraram vantagens na sua exploração e danificação, procurando destruir e afetar informação e sistemas de informação através de vírus, *worms* conduzindo ataques de *denial-of-service*, vandalizam *websites*. Os efeitos acabam por ser custosos, fechando negócios, sistemas militares afetados, serviços bancários suspensos, atrasos de transportes, segredos militares e comerciais comprometidos.

As potenciais consequências dos ciberataques tenderão a ser piores quanto maior for a confiança nas tecnologias de informação.

Como refere Denning, os governos estrangeiros e os terroristas tenderão a ser as principais ameaças às redes de informação de um país. O ciberterrorismo poderá afetar infraestruturas críticas como produtores de energia ou redes bancárias, mas também os registos comerciais, civis ou prediais, com efeitos devastadores para a segurança nacional, social e económica. Um ataque contra as redes militares poderia comprometer a capacidade de resposta militar face a um oponente, ou mesmo ataque a infraestruturas civis como energia ou telecomunicações dada a dependência militar desses sistemas.

Apesar de alguns casos pontuais, como os verificados na Estónia e Irão, o número de ciberataques atribuído a governos estrangeiros e terroristas é, pelo menos por agora, relativamente pequeno e nenhum ainda foi devastador. Os principais ataques com esta origem envolveram sobretudo espionagem.

Neste contexto, a proteção das infraestruturas críticas de um país constitui-se como um dos domínios fundamentais para a segurança nacional de um país, requerendo a tomada de medidas rigorosas de prevenção.

Como refere Denning (2007, p. 188) é necessário um levantamento das vulnerabilidades nas infraestruturas críticas e como os riscos poderão ser mitigados. As redes informáticas precisam de ser protegidas de ataques, um *worm*, um *hacker*, um antigo empregado procurando vingança, um Estado ou um terrorista, devendo estar preparadas para ataques com qualquer proveniência. Pelo potencial de disrupção existente, será sempre mais importante proteger em primeiro lugar as redes face aos atores particulares.

De acordo com Denning (2007, p. 189), e no contexto específico dos EUA, são consideradas pelo Departamento de Estado operações com redes informáticas (CNO) compreendendo três tipos distintos de operações: os ataques a redes informáticas, a defesa de redes informáticas e operações que permitam a exploração das redes informáticas:

- Os ataques às redes informáticas (CNA) referem-se a operações de disrupção, negação, degradação, ou destruição da informação residentes em computadores ou redes de computadores.
- A exploração de redes informáticas (CNE) consiste em operações para a recolha de dados de computadores e redes adversários em apoio aos ataques (CNA).
- A defesa de redes informáticas (CND) consiste em medidas defensivas para proteger e defender informação, computadores e redes de ataques (CNA e CNE) adversários.

Para identificar uma ameaça de um CNO de um país estrangeiro, Denning (2007, p. 190) considera indicadores de capacidade de fazer um CNO agrupados em quatro categorias (aplicação a Irão e Coreia do Norte):

- Indústrias e infraestruturas de tecnologias de informação;
- Comunidade académica e de investigação;
- Governo e relações externas;
- Hacking e ciberataques;

3. Diplomacia, Redes e Tecnologia

3.1. Tecnologia

As TIC levam, em grande medida, ao desaparecimento dos constrangimentos do espaço e do tempo e, de alguma forma, também ao desaparecimento dos constrangimentos sociais em consequência da anulação dos primeiros.

Pelo que as TIC desempenham um papel político de grande relevância na sociedade. “A tecnologia mantém e promove os interesses do grupo social dominante na sociedade. Os fatores materiais e ideológicos desempenham um papel importante na determinação da natureza da própria tecnologia” (Llufriu, 2005, p. 99).

Apesar da importância determinante da que a tecnologia assume, a influência que a mesma terá na relação entre Estado e cidadão dependerá não apenas de fatores tecnológicos mas também sociais, nomeadamente, no que respeita à organização da sociedade.

Neste sentido, a tecnologia é um processo social sem vida autónoma, sendo criada pela “ação humana, o que implica que os desenvolvimentos das tecnologias e as suas utilizações terão que ter em conta diversos fatores sociais (...) que os condicionarão” (Simões, 2005, p. 19). No entanto, trata-se de um fator fundamental da mudança social contribuindo para o estabelecimento de diferentes rumos de desenvolvimento “em inter-relação com fatores sociais que com ela interagem” (ibidem).

As tecnologias devem ser consideradas como condicionadoras mas também como facilitadoras da ação humana, tornando-se simultaneamente instrumento para a ação e condição para a ação (Simões, 2005).

Como vimos anteriormente a Internet representa uma evolução muito forte face a outras tecnologias como “a imprensa, rádio e televisão uma vez que vai juntar a estes a possibilidade de ainda maior informação e a possibilidade, que as outras não permitiam, de uma participação mais alargada independente do espaço e do tempo” (Simões, 2005, pp. 25-26).

Na prática, a existência de novas tecnologias não determina a mudança no comportamento dos cidadãos. O facto de tecnologicamente haver uma maior interatividade e maior acesso à informação não significa que automaticamente os cidadãos serão mais informados.

A este propósito, Simões (2005) exemplifica com o facto de que “a acompanhar as mudanças tecnológicas está uma crescente apatia política dos cidadãos das sociedades ocidentais” (p. 3).

Por outro lado, como refere Simões (idem, p. 29) as tecnologias não são neutras, são desenhadas e aplicadas tendo em conta os valores de quem as concebe, que tem o poder, tecnicamente baseado, de estabelecer as regras do seu funcionamento.

Neste contexto, é particularmente relevante o conceito de tecnopoder, que se refere ao poder social que resulta da utilização da tecnologia. Simões (2005) exemplifica com a problemática do excesso de informação em que face às dificuldades criadas por essa situação, é criada uma ferramenta tecnológica que resolva o excesso de informação. No entanto, como a informação é infinita essa ferramenta possibilitará o acesso a uma quantidade ainda maior de informação, numa espiral que vai progredindo e “dispondo em camadas maiores quantidades de tecnologia entre os utilizadores e a informação que procuram” (p. 30). Simões considera que:

O tecnopoder das elites vai sendo progressivamente reforçado através de uma maior sofisticação das ferramentas tecnológicas destinadas a mais pessoas que têm menor habilidade para compreender a natureza dessas ferramentas, e que progressivamente veem reduzidos os seus poderes no fabrico do ciberespaço. Esta espiral conduzirá a uma crescente sofisticação da tecnologia utilizada, havendo a tendência para virem a ser crescentemente limitadas as capacidades para a ação e as possibilidades de escolha (...) (p. 30).

Simões considera que esta espiral aponta para o facto fundamental dos recursos tecnológicos reforçarem o poder social de uma elite, “poder esse sustentado na sua pericialidade, na sua capacidade de aprofundar e alterar a tecnologia que ‘constrói’ a vida no ciberespaço. As possibilidades do ciberespaço são criadas, modificadas e controladas pelas ações de indivíduos tecnicamente sofisticados” (idem).

Esta autora considera que “a natureza do tecnopoder aponta, pois, para o modo como os indivíduos são colocados nos diversos lugares dessas redes em posições relativas de controlo e subordinação que lhes dão oportunidades e capacidades diferenciadas de atuar” (idem p. 31).

No entanto, reconhece que “a contínua elaboração da infra-estrutura tecnológica do ciberespaço torna possíveis formas particulares de interação e de utilização da informação que alargam as oportunidades de ação dos indivíduos, aumentando também o seu poder” (idem), concluindo que “produtores, consumidores e os próprios Estados quererão todos, embora de diversos modos e com poderes diferenciados, construir o ciberespaço de acordo com os seus objetivos e interesses” (idem).

No âmbito do presente estudo interessa, sobretudo, sublinhar que as tecnologias de informação e comunicação têm um papel central a nível político, mas porque traduzem opções políticas e não porque sejam políticas em si mesmas.

Pelo que a influência que a tecnologia terá na relação entre os Estados e os cidadãos dependerá não apenas de aspetos técnicos mas também de aspetos sociais e relacionais associados às opções políticas tomadas.

3.1.1. Tecnologia e Informação¹³

Os desenvolvimentos tecnológicos associados à era da informação assumem uma importância muito grande para a atividade diplomática. A existência de novos dispositivos assentes em modernas tecnologias de informação e comunicação veio complexificar seriamente a atividade diplomática, tanto pela multiplicidade de atores que possibilitou como pelo acesso desses atores a domínios anteriormente inacessíveis.

A tecnologia pode anular a distância, “pode trazer o outro até nós, demasiado perto até ao ponto de ser difícil reconhecermos diferenças e fazermos distinções” (Silverstone, 2004, p. 258).

¹³ Este ponto baseou-se parcialmente num artigo publicado pelo autor em dezembro de 2012: Mendonça, António S. (2012) “Diplomacia, Tecnologia e Informação”, *Revista Nação e Defesa*, n.º 133 (dezembro 2012-fevereiro 2013) 50-58. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.

A Revolução da Informação veio modificar todo o ambiente comunicacional a um ritmo muito elevado obrigando a um esforço permanente de adaptação de todos os atores sociais. A maior ou menor capacidade que estes atores tenham para se adaptar “será determinante no seu posicionamento relativo num contexto em que novas hierarquias se definem de modo cada vez menos dependente de fronteiras geográficas” (Mendonça, 2009, p. 14). Os rápidos avanços tecnológicos associados à Revolução da Informação, ao nível das comunicações e *software* tal como sublinha Nye (2011, p. 114) vieram diminuir o custo de criar, processar, transmitir e procurar informação.

Existe, portanto, uma base tecnológica na forma como se modificou o exercício da atividade diplomática.

Como vimos em Mendonça (2012, p. 51), o conservadorismo que tradicionalmente caracteriza os Ministérios dos Negócios Estrangeiros e uma nova concorrência no exercício de funções diplomáticas, constituem desafios importantes para o exercício desta atividade num contexto comunicacional de muito rápida evolução tecnológica. Consta-se hoje a existência de uma multiplicidade de concorrentes não estatais, muito dinâmicos e ágeis, que vêm aproveitando as possibilidades de intervenção política global que os desenvolvimentos tecnológicos têm permitido a indivíduos e grupos privados, capturando funções tradicionalmente desempenhadas pelos Estados, nomeadamente, no que se refere à comunicação com cidadãos externos fazendo uso de informação anteriormente secreta e exclusiva dos Estados.

No entanto, a complexificação do ambiente comunicacional poderá gerar um conjunto diverso de efeitos, dado que ao implicar uma inovação permanente nos média e investimentos crescentemente mais fortes em tecnologias de comunicação e vigilância que países com menos recursos poderão ter dificuldade em acompanhar, colocando em causa a tradicional superioridade estatal no domínio da informação.

De facto, a erosão da soberania informacional num contexto de uma rápida globalização dos média, a disseminação das TIC e o uso concorrencial dessas TIC para organizar e exercer a presença política coloca novos desafios aos Estados-nação (Hayden, 2012, p. 1).

Em meados da década de 50 do século XX, o campo das técnicas de comunicação social divide-se em três subcampos, o dos média, o das telecomunicações

e o da informática. O dos média privilegia a comunicação social em detrimento da interpessoal; o da informática, o da informação tratada de forma automática é o campo da cultura do objeto, no qual o conceito «informação» é tomado pelo seu cariz material ou formal, desenvolvendo-se aparelhos físicos (*hardware*) e programas (*software*) para tratar a informação; o das telecomunicações refere-se às condições de transporte da informação, produto cuja transmissão deve ser feita em condições de eficiência máxima (Neto, 2009, p. 380).

Estes campos atualmente convergem em dois eixos, um infraestrutural (armazenamento digital de materiais sonoros, escritos ou filmados) e outro superestrutural (ideia de organização societal como função da otimização das trocas comunicativas (*ibidem*)).

Como corolário destes processos, Neto refere a emergência de um novo paradigma digital, concebido como a sinergia entre inovações em três dimensões distintas: na dimensão técnica, o surgimento da eletrónica como técnica de base, que permite um tratamento lógico e automático da informação; na dimensão filosófica, uma nova forma de representação do mundo enquanto sistema complexo de trocas de informação; na dimensão político-económica, uma nova organização social e o combate à entropia enquanto desafios estratégicos.

O papel da tecnologia nesta dinâmica deverá ser devidamente enquadrado. “A tecnologia não está a conduzir as mudanças na política externa por si, quem o faz é um público que consegue obter mais informação de mais fontes que nunca” (Seib, 2012, p. 104). Isso significa que o público espera ser informado e que os diplomatas têm de integrar o público no seu trabalho.

A tecnologia não pode ser situada fora do sistema social, quando na realidade é um produto social com origens sociais específicas, não sendo possível apreciar a influência real da tecnologia sem ter em conta o contexto cultural em que se insere, a máquina não pode ser separada do seu quadro social por ser esse quadro que lhe confere sentido (Neto, 2009, p. 380).

Neto exemplifica com o exemplo do livro impresso produzido pela primeira vez no século XV, ocorrendo na confluência de três dinâmicas específicas: o desenvolvimento do espírito mercantil, a circulação das ideias humanistas, e um novo

espírito técnico. Apesar da importância dos fatores de ordem técnica, o estabelecimento resulta sobretudo de um contexto social e intelectual favorável, em que a circulação de ideias alimentada por oficinas de cópia manual de manuscritos era já uma realidade.

Esta ideia vai de alguma forma ao encontro da ideia de McLuhan de que todas as tecnologias são extensões do nosso sistema físico e nervoso concebidas para incrementar a força e a velocidade.

Pelo que, face ao exposto acima, poderemos concluir que a tecnologia elimina muitos dos obstáculos existentes no acesso à informação, eliminando privilégios e secretismos anteriormente existentes. No entanto, tal não significa necessariamente um acesso igualitário à informação, dado que a obtenção de uma superioridade no campo da informação exige investimentos tecnológicos cada vez mais fortes, que poderão inclusivamente afetar a soberania de Estados mais fracos incapazes de os concretizar face a outros Estados ou a outros atores emergentes no atual ambiente comunicacional.

3.1.2. Redes

Uma rede pode ser definida como um conjunto de nós interligados, sendo que esses nós podem ter uma importância diversa para a rede, sendo que os nós particularmente mais importantes são chamados de centros. A função de cada nó depende dos programas da rede e da sua interação com outros nós na rede (Castells, 2009, p. 19).

Os nós ligados que constituem as redes podem ter uma natureza diversa, podendo ser indivíduos, organizações, empresas ou computadores, desde que estejam conectados de forma significativa (Williams, 2001, p. 66).

As redes são cada vez mais encaradas como uma forma de entender toda a vida humana, considerando-as como a próxima grande forma organizacional depois das tribos, hierarquias e mercados, traduzindo-se neste momento como a mais evoluída forma organizacional (Ronfeldt & Arquilla, 2001, p. 2).

As redes poderão ser ainda definidas como “conjuntos soltos de indivíduos interconectados que ocupam posições análogas em estruturas sociais ou institucionais e

criam novas relações de comunidade que constroem, democratizam e amplificam enquadramentos sociais existentes” (Metzl, 2001).

Metzl considera que as redes distribuem influência e poder através das fronteiras tradicionais, permitindo que grupos de interesse poderosos se formem e se reconstituam rapidamente, dada a flexibilidade e agilidade das redes, sempre capazes de se reconfigurar rapidamente para fazer face a novos desafios. Permitem que as ideias compitam e confere uma vantagem competitiva àqueles mais capazes de partilhar, vender e receber a informação mais relevante.

As redes estão na base do novo ambiente comunicacional existente que veio revolucionar a relação entre indivíduos, grupos e Estados.

Como referimos em Mendonça (2012, p. 52) uma das características fundamentais da era da informação é a conexão de computadores em rede com implicações na organização da sociedade. Para entender a sociedade, é hoje fundamental entender o funcionamento das redes. A disseminação de organizações rivais em rede obriga a que estas sejam combatidas por outras organizações estruturadas na mesma forma. Como afirmam Ronfeldt e Arquilla (2001, p. 15) “são precisas redes para combater redes”.

Em termos organizacionais, a rede afirma-se como uma forma de organização diferente da hierarquia e da forma de mercado. Inicialmente as redes eram tidas como uma forma inferior de organização, em parte porque requeriam densas comunicações. Mas as novas tecnologias de informação e comunicação deram essa densidade comunicacional, pelo que a ascensão das redes está ligada à revolução da informação e a uma sociedade caracterizada por pequenos grupos isolados, novas tecnologias que lhes permitem comunicar como nunca aconteceu, possibilitando às ONG e organizações criminosas organizar redes transnacionais (Arquilla & Ronfeldt, 1996, p. 19).

Ao longo da história, as redes foram superadas como sistemas instrumentais por organizações capazes de concentrar os seus recursos em torno de projetos definidos de forma centralizada, e levadas a cabo através da execução de tarefas em cadeias verticais de controlo e de autoridade. Apenas atualmente, com a introdução de tecnologias de informação e de comunicação, sobretudo a Internet, existe um contexto favorável a que as redes “desdobrem a sua flexibilidade e adaptabilidade, afirmando a sua natureza

evolutiva” (Castells, 2007, p. 16), combinando de uma forma sem precedentes a flexibilidade e eficácia na realização de uma tarefa, permitindo “o desenvolvimento de uma forma organizacional superior da atividade humana” (ibidem).

Como sublinha Seib (2012, p. 131) a construção de redes depende de ter interesses partilhados e de estar disposto a deixar as diferenças de lado para atingir um objetivo comum.

Castells estudou aprofundadamente o fenómeno das redes a partir de contributos na área económica, ciência política, comunicação, sociologia, educação, relações internacionais, e também engenharia eletrotécnica e ciência computacional e refere três processos que ocorreram no último quarto do século XX que conduziram a uma nova estrutura social baseada predominantemente em redes: as necessidades da economia em flexibilizar a gestão e de globalizar o capital, a produção e o comércio; a procura de uma sociedade em que os valores da liberdade individual e da comunicação aberta fossem individuais; e os extraordinários avanços da informática e das telecomunicações, possíveis pela revolução da microeletrónica (Castells, 2007, p. 16).

Castells sublinha que nestas condições “a Internet, uma obscura tecnologia que tinha pouca aplicação para além do mundo exclusivo dos cientistas da informática, dos *hackers* e das comunidades contra-culturais, tornou-se a alavanca de transição para uma nova forma de sociedade: a sociedade em rede” (ibidem).

A comunicação é algo de básico e inerente à vivência e o dia-a-dia e que suporta e fundamenta muitas das alterações tecnológicas ocorridas, sendo também ela revolucionada por essas alterações. À medida que surgem novas TIC, a nossa vivência e o nosso dia-a-dia vão-se transformando em função do maior ou menor impacto que essas TIC assumem no processo comunicativo. No caso da Internet, trata-se de uma nova tecnologia que vem afetar de forma muito expressiva a comunicação diária.

Tal como vimos em Mendonça (2009, p. 34) esta evolução influi diretamente na organização da própria sociedade, que se baseia cada vez mais nas redes em detrimento das estruturas organizacionais assentes em hierarquias rígidas. A figura 9 faz uma pequena síntese das principais características distintivas destas duas formas de organização económica, a partir da análise de Powell (1990, p. 300).

Figura 9 – Formas de organização económica e social: hierarquia vs rede¹⁴

	Formas de Organização	
	Hierarquia	Rede
Base Normativa	Relação de Emprego	Complementaridade de Forças
Meios de Comunicação	Rotinas	Relacional
Métodos de Resolução de Conflitos	Supervisão	Reciprocidade
Grau de Flexibilidade	Baixo	Médio
Clima	Formal/Burocrático	Aberto/Benefícios Mútuos
Preferências ou Escolhas dos Actores	Dependentes	Interdependentes

Fonte: Powell (1990, p. 300) - *Adaptado*

As hierarquias têm muita dificuldade em combater as redes, Arquilla e Ronfeldt (2001, p. 15) exemplificam com a falha dos Estados em combater redes de tráfico ou o movimento Zapatista no México.

Dado que são precisas redes para combater as redes, os governos que se queiram defender no contexto de uma *netwar* têm de adotar estruturas organizacionais e estratégias como as dos seus adversários, utilizando os mesmos princípios que o

¹⁴ Não foi objectivo deste trabalho a análise aprofundada das diferentes formas organizacionais. Para uma análise mais aprofundada, ver por exemplo Ronfeldt (2009), “The Four TIMN forms compared”, em <http://twotheories.blogspot.com/>

adversário no que se refere à ascensão das redes na era da informação, que dependem, em grande medida, da inovação tecnológica e da vontade de inovar organizacionalmente.

Por outro lado, a estrutura de uma rede tanto permite a centralização como a descentralização, tudo dependendo do modo como podem estar ligadas as suas partes constitutivas: o centro, os nós e os terminais. E por isso ter informação ou conhecimento não é ter poder, é uma condição necessária para ter poder mas não suficiente. Estar na posição em que se decide sobre as condições técnicas e organizacionais da construção e uso das redes é cada vez mais, o primeiro e mais importante fator de uma posição de poder na sociedade em rede (Simões, 2005, p. 91).

Simões (2005, p. 92) sublinha que as oportunidades dos diversos atores, sejam grupos, partidos, movimentos, associações ou atores individuais participarem digitalmente de acordo com as suas concepções não são iguais; os que têm maior poder poderão impor e tornar dominante a sua concepção, não esquecendo que quem, à partida, escolheu o paradigma tecnológico utilizado, na instalação das tecnologias, quem a controla na fase inicial, exercerá constrangimentos sobre os tipos e atividade e interatividade que possam vir a ser estabelecidos, deixando menores margens de manobra para os que queiram contrariar essa tendência.

O entendimento do modo de funcionamento das redes, ou das estruturas em rede, é hoje fundamental para o entendimento das dinâmicas sociais, sendo também por isso, imprescindível para o desempenho eficaz da atividade diplomática no contexto de uma era de comunicação global.

O poder das redes reside na sua estrutura organizacional flexível e ágil. As redes são resilientes, adaptativas e robustas. Em contraste com as estruturas rígidas hierárquicas, as redes são fluidas, mexendo-se rapidamente para aproveitar oportunidades. As redes de comunicação esbatem a diferença entre emissores e recetores e operam numa base, de muitos para muitos, para além da de um para um.

Arquilla e Ronfeldt (1999, p. 11) destacam o potencial ofensivo e defensivo das redes:

- Potencial ofensivo – São adaptáveis, flexíveis e versáteis, permitindo a diferenciação funcional com interoperabilidade, fortes capacidade de penetração e mobilização com grande discrição;
- Potencial defensivo – Redundantes, robustas e resilientes face à adversidade, sendo difíceis de quebrar e derrotar como um todo.

Estes autores sublinham no entanto que as capacidades ofensivas e defensivas encontram-se muitas vezes misturadas.

A imprensa tradicional e as rádios e televisões tradicionais baseiam-se na transmissão de um para muitos que implica uma concentração de poder. Para Arquilla e Ronfeldt se os média em massa representaram o poder na era da informação, que consideram já não ser predominante, as redes representam o poder na era da comunicação global.

Muitos dos novos atores que ganham acesso ao palco mundial ilustram a importância da troca de mensagens e o fenómeno das redes. Associa-se a ascensão de atores não estatais na arena internacional às redes e novas tecnologias de comunicação. As novas tecnologias beneficiam as organizações em rede sobre as hierárquicas.

Quanto às tipologias das redes, existem diferentes propostas de diferentes autores. Normalmente são identificados três tipos básicos das redes: cadeia; *hub* ou estrela e todos os canais. Recorrendo, por exemplo, a Arquilla e Ronfeldt (2001, p. 7):

- A cadeia ou rede em linha, em que as pessoas, bens ou informação movem-se ao longo de uma linha de contactos separados e onde a comunicação tem de passar pelos nós intermédios;
- O *hub*, ponto central, estrela ou a roda da rede, como num cartel onde um conjunto de atores está ligado a um nó ou ator central (mas não hierárquico), e têm de passar através do nó para comunicar e coordenar-se entre si;
- A rede todos-os-canais ou da matriz completa, como numa rede colaborativa de grupos militantes da paz onde todos estão conectados a todos.

Como refere Zaharna (2010, p. 98) nenhum indivíduo situado ao longo da rede muda de localização, o que muda é o fluxo de informação ou de como as entidades individuais trocam informação:

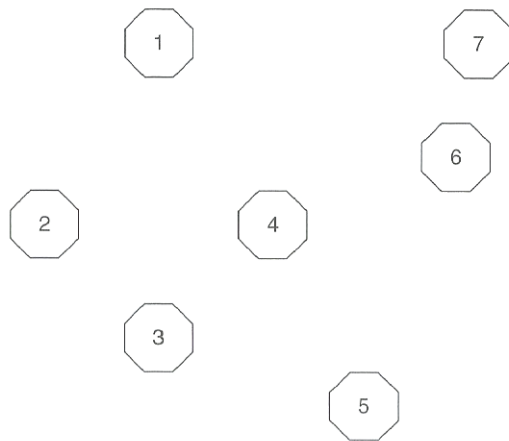


Figura 10.1 – Indivíduos não associados em rede

Fonte: Zaharna (2010, p. 98)

Cada indivíduo trabalha individualmente, não está ligado em rede, cada um é responsável por recolher, filtrar e processar informação. Cada indivíduo deve formular e transmitir a sua informação. Pode haver muita duplicação.

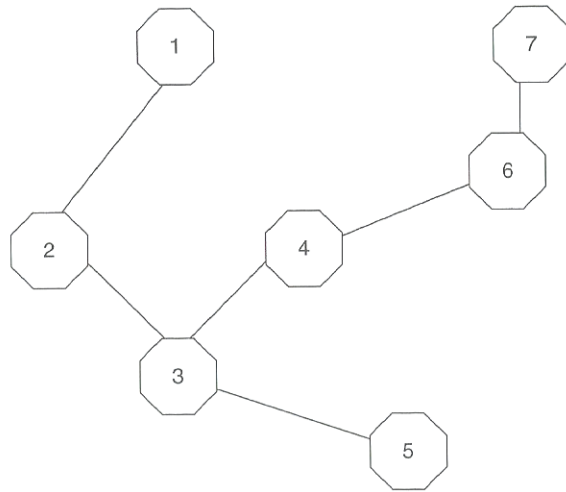


Figura 10.2 – Rede em cadeia

Fonte: Zaharna (2010, p. 99)

Numa rede em cadeia, os membros individuais estão ligados de forma linear e a informação flui sequencialmente de um membro para outro.

De uma perspectiva comunicacional, a rede em cadeia tem uma vantagem óbvia sobre os indivíduos isolados. Os indivíduos que trabalham em conjunto podem monitorizar, obter e processar informação de forma mais eficaz que um indivíduo. Não existe uma liderança oficial, o controlo e o trabalho segue ao longo da cadeia, criando uma duplicação ineficiente. Por outro lado, o fluxo de informação e a velocidade da informação ao longo da cadeia depende da próxima pessoa (ibidem).

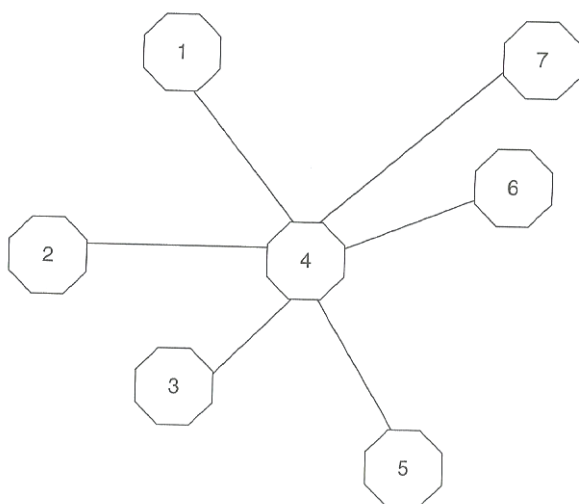


Figura 10.3. Rede em estrela

Fonte: Zaharna (2010, p. 100)

Na rede em *hub* ou estrela (figura 10.3) os indivíduos comunicam através de uma posição central, que eficazmente controla a troca de informação. O *hub* proporciona liderança e desenvolve as estruturas de governação para planejar e coordenar o trabalho.

De uma perspectiva comunicacional, a capacidade de um hub para coordenar os fluxos de informação ditará a eficácia comunicacional, dado que o *hub* pode trocar informação simultaneamente com todos os membros. No entanto, dado que todas as comunicações entre quaisquer membros têm de passar pelo *hub*, esta posição tem todo o poder, mas também a responsabilidade pela manutenção dos fluxos de informação. É frágil porque se algo acontece ao *hub*, toda a rede sofre. Por esta razão, a configuração em hub é recomendada para fases iniciais de formação da rede, mas atuar de forma transitória para uma formação em rede mais forte (ibidem).

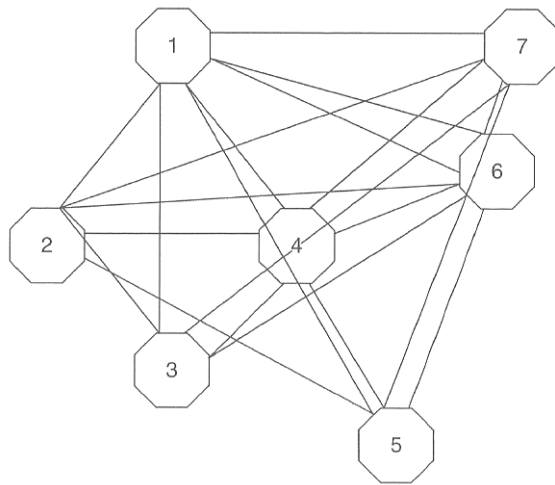


Figura 10.4 – Rede em todos os canais

Fonte: Zaharna (2010, p. 101)

Esta rede apresenta muitas lideranças e equipas auto-organizadas e fluxos de recursos em todas as direções. Apresenta o fluxo de informação de mais eficaz, dado que cada membro está conectado com todos os outros membros, o fluxo de informação é direto, multidirecional e simultâneo. No entanto, a eficácia organizacional assenta na partilha mais que no controlo da informação.



Figura 10.5 – O fluxo de informação de mass media

Fonte: Zaharna (2010, p. 102)

O fluxo de informação é essencialmente num só sentido, de uma única fonte comunicacional para uma audiência em massa, ou um para muitos. Em vez de se comportarem como uma massa de indivíduos autónomos, as pessoas estão embebidas num conjunto de redes pessoais, profissionais e sociais. A audiência é uma rede em todos os canais.

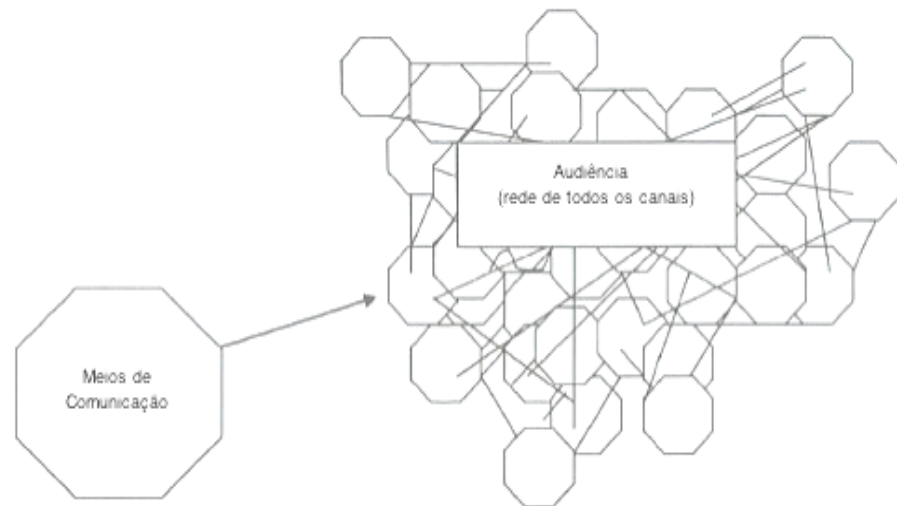


Figura 10.6 - Combinação de *mass media* e rede em todos os canais da audiência

Fonte: Zaharna (2010, p. 102)

Pode amplificar a mensagem dos média. Este efeito multiplicador contribui para a eficácia mass media em campanhas de comunicação. A *mass media* serve como veículo eficaz de comunicação com uma larga audiência, se assumir-se que a audiência e a mass media partilham a mesma cultura. Uma dinâmica comunicacional diferente emerge se as duas partes não partilham a mesma base cultural. A informação e a programação é influenciada pela cultura dos mass media.

Esta barreira cultural invisível pode distorcer as mensagens e ajudar a explicar a reação adversa do público árabe à Al-Hurra (Figura 10.7).

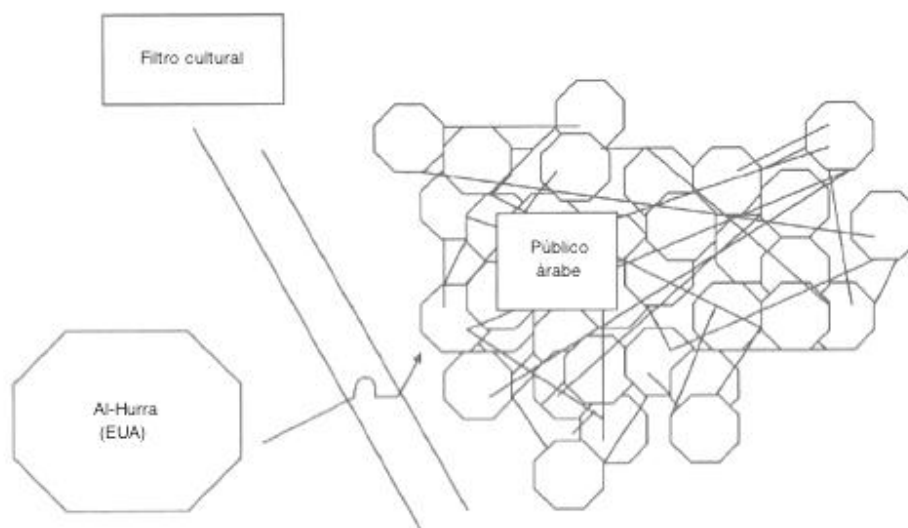


Figura 10.7 – Mensagem distorcida por filtro cultural

Fonte: Zaharna (2010, p. 103)

A sinergia de redes é a segunda dimensão da abordagem comunicacional em rede que as ONG usam para criar *soft power*. A sinergia de redes acontece quando os esforços individuais dos membros da rede combinam como uma força multiplicadora: o todo torna-se maior que a soma das partes. Emerge através dos processos combinados de cultivo de relações e incorporando diversidade. A construção de relações entre os membros da rede ajuda a transformar um grupo de indivíduos numa equipa dinâmica. A construção de relações externa especificamente a construção de coligações, expande o alcance e os recursos da rede.

A incorporação da diversidade através da construção de relações interna ou externa também gera sinergias.

Como vimos acima, cada nó pode referir-se a um indivíduo, grupo ou organização, ou Estado. Os nós podem ser grandes ou pequenos, inclusivos ou exclusivos. Cada tipo de rede pode ser adaptado a diferentes condições e propósitos.

Neste contexto é fundamental que as autoridades públicas se redesenhem de forma a que os diferentes departamentos passem a funcionar em rede, tanto a nível

interno como externo, devendo “ser criado um ambiente que meça e recompense o poder institucional não em termos da quantidade de informação que é controlada mas em termos de quantidade de informação que é partilhada” (Arquilla (2004).

Por outro lado, as tecnologias de informação tendem a fortalecer as formas de organização em rede, em detrimento das hierárquicas. Deste modo, os ministérios dos negócios estrangeiros e as embaixadas tornar-se-ão irrelevantes a menos que desenvolvam novos modos de operar assentes nas operações em rede. As redes “apareceram como um tipo de ator, algo a ser construído, como um tipo de tecnologia, e como um modelo de comunicação” (Brown, 2010, pp. 2-3). Tal justifica-se pelo facto de a rede não ser uma metáfora para conectividade mas “o tecido real do mundo social” (ibidem).

Brown considera que no seu nível mais alto o sistema diplomático pode ser visto como uma rede, aplicando a teoria das redes à diplomacia. Este autor sublinha que os dois modos de ação associados à diplomacia pública são as trocas e a emissão, contendo as trocas muitos elementos de rede.

Por seu turno, Hayden (2010) considera que a teoria das redes dá uma lente aos agentes diplomáticos para melhor verem o mundo, dado que fornece um conjunto e ideias sobre como gerir relações globais. Considera que a diplomacia pública está embebida em múltiplas camadas de redes sociais, que podem ser estudadas, mapeadas, adaptadas e exploradas. As redes sociais fornecem rotas para influenciar, mas as mensagens, símbolos e ações constituem ações apropriadas para um aspeto particular da rede.

No entanto, Zaharna (2010, p. 90) considera que o poder dos novos atores vai além da forma organizacional, eles aproveitaram as características interativas das novas tecnologias para criar as suas audiências promover as suas causas, influenciar politicamente, e estabelecer agendas políticas. Tratou-se não apenas de empregar nova tecnologia de comunicação, mas de adotar novas estratégias de comunicação.

Esta autora considera que antigamente a diplomacia pública (dos EUA) era um produto de informação. Hoje a interatividade comunicacional e as redes transformaram-na num processo, mais em algo relativo à participação do que à mera apresentação (Zaharna, 2005, p. 2).

Zaharna considera que antigamente a diplomacia pública procurava “comprometer, influenciar e informar”, enquanto que na era atual de comunicação global se refere ao estabelecimento de pontes com públicos externos, “uma missão definida por uma rede de ligações globais ligando os cidadãos dos EUA com outros na comunidade internacional” (ibidem).

Neste contexto há que considerar a preponderância que vão ganhando novos atores privados que se assumem cada vez mais como concorrentes dos Estados no exercício de algumas funções diplomáticas. As novas tecnologias não apenas permitem que novos atores comuniquem e colaborem de forma mais eficiente, mas também que, através da Internet estejam frequentemente melhor informados em assuntos-chave e desenvolvimentos geopolíticos que os governos e agentes diplomáticos. Esta tendência tem sido reforçada através da privatização da tecnologia que antes estava sob controlo governamental. Pelo que os Estados “não têm opção senão comprometer-se com estes novos atores na formulação e implementação da política externa” (Riordan, 2004, p. 11).

Estas alterações são apenas compreensíveis se enquadradas no contexto do processo de globalização que se sustentou e provocou mudanças importantes no modo de comunicar.

De facto, o processo de globalização só foi possível pela capacidade de comunicar e atuar a um nível global em função do desenvolvimento de tecnologias de comunicação digitais e sistemas de informação que permitiram a transferência virtualmente ilimitada de informação, naquilo que constitui a principal característica distintiva da atual globalização, face a períodos anteriores que assentaram mais no desenvolvimento dos transportes.

Mais à frente, no ponto 5.3. analisaremos mais detalhadamente o conceito de globalização. No entanto, poderemos afirmar desde já que, por globalização, pode entender-se o conjunto de “processos crescentes e acelerantes de interpenetração e interdependência de relações à escala mundial, relações em que o tempo e o espaço são «comprimidos»” (Webster, 2004, p. 55) Webster considera (idem) que é um processo que, em grande medida, “molda o mundo de forma a pô-lo em conformidade com as vias ocidentais” (p. 56), acentuando também a competição internacional e o surgimento de culturas híbridas e movimentos massivos de povos, expressando acima de tudo o

triunfo da “civilização comercial”, edificada em princípios em princípios historicamente associados ao Ocidente como:

- A capacidade de pagamento como sendo o principal critério determinante do aprovisionamento de bens e serviços;
- O aprovisionamento realizado a partir de uma oferta mais privada do que pública;
- Os critérios de mercado, ou seja, o facto de haver lucro ou prejuízo, como o principal fator de decisão do que deverá estar disponível;
- A concorrência – em oposição à regulação – entendida como o mecanismo mais apropriado para organizar as relações económicas;
- A mercantilização das atividades como norma, isto é, os relacionamentos entendidos como estando submetidos às avaliações de preço;
- A propriedade privada preferida à propriedade estatal;
- O trabalho assalariado como o principal mecanismo de organização das atividades laborais.

Uma inovação fundamental ocorrida a partir da última década do século XX refere-se à explosão da comunicação sem fios com capacidade crescente de conectividade e largura de banda em gerações sucessivas de telefones móveis. Foi “a tecnologia de difusão da comunicação mais rápida da história, atingindo hoje mais de metade da população mundial” (Castells, 2009, p. 62).

São múltiplas as aplicações que distribuem capacidade comunicativa através de redes sem fios, multiplicando os pontos de acesso à Internet.

Pelo que no novo modelo de comunicações, a comunicação sem fios tornou-se na forma predominante de comunicação por todo o mundo. A capacidade de aceder à Internet de um dispositivo sem fios tornou-se o fator crítico para uma nova onda de difusão da Internet no planeta. Tal dependerá da construção de infraestruturas sem fios, de novos protocolos para a Internet sem fios e da difusão de capacidade avançada de banda larga. Como afirma Castells (2008) “Nem tudo ou todos estão globalizados, mas as redes globais que estruturam o planeta afetam tudo e todos” (p. 81).

Neste contexto, é relevante a existência de uma possibilidade tecnológica de uma rede quase ubíqua sem fios de banda larga, aumentando o potencial para

comunicação multimodal de qualquer tipo de dado em qualquer tipo de formato entre quaisquer pessoas em qualquer lugar. No entanto, tal requererá a construção de infraestruturas e regulamentação adequada nacional e internacionalmente (Castells, 2009, p. 63).

Um dos tópicos fundamentais que este desenvolvimento veio provocar é o facto de a explosão da comunicação sem fios vir adensar as preocupações quanto à possibilidade de o desenvolvimento das redes constituir uma ameaça cada vez mais séria à privacidade dos cidadãos (Mendonça, 2009, p. 50).

Olhando concretamente para a influência das redes no exercício da diplomacia pública, Lemos e Fisher (2010) sublinham que na fase em rede da diplomacia pública, uma organização que esteja em busca de um resultado diplomático, passaria da fase de organizar eventos, ter contactos e organizar intercâmbios para juntar todas essas pessoas envolvidas nos eventos e intercâmbios numa rede global. Tal significaria desenvolver uma estrutura de efeitos coordenados que influenciam a forma através da qual eles escolhem para comunicar e a forma como interagem com cada método de comunicação. Estes autores sublinham que o entendimento das numerosas redes disponíveis traz a capacidade de alguém que trabalhe em diplomacia pública de saber como contactar cada grande artista no mundo, ou grande cientista ou líder político ou religioso.

A atual era de comunicação global assenta num funcionamento em rede no qual predomina a computação em rede. Deste modo, verifica-se a predominância de organizações em rede nas mais diversas dimensões da vida humana, incluindo organizações criminosas que se organizam cada vez mais a um nível transnacional.

No entanto, o trabalho em rede requer uma adaptação importante ao nível das metodologias de trabalho, dado que exige uma maior concertação de interesses com o intuito de obter um fim comum.

Por outro lado, no contexto de uma sociedade organizada em rede, a cooperação ganha uma importância acrescida, dado que não basta de ter o conhecimento, torna-se necessário saber atuar no contexto da rede e das suas dinâmicas. O elemento relacional no contexto da rede é fundamental para o sucesso no exercício de uma qualquer atividade, o mesmo acontecendo com o exercício da atividade diplomática no contexto de uma era de comunicação global.

3.2. A Computação em rede

Como descrito em Mendonça (2009, p. 39) a computação em rede é a característica distintiva base do atual ambiente comunicacional. A principal propriedade deste novo ambiente pode ser comparada a um sistema nervoso central planetário composto por uma rede de dispositivos de comunicação, telefones, faxes, televisões, computadores, *pda's* que, interligados, formam uma única rede integrada de comunicações eletrônicas digitais.

Como referem Zanini & Edwards (2001, p. 35) uma característica fundamental do atual ambiente comunicacional refere-se à importância da integração de tecnologias de informação e comunicação.

A integração tecnológica é uma das inovações tecnológicas mais significativas a nível da informação e comunicação. Traduz-se na convergência “de redes de telecomunicações, redes informáticas e redes de transmissão em redes digitais e novas tecnologias de transmissão e armazenamento de dados, particularmente de fibra ótica, comunicações via satélite e *software* avançado” (Castells, 2009, p. 58), aumentando significativamente o volume de informação disponível e a sua complexidade.

Esta convergência de dispositivos interligados, dotados de uma grande velocidade e baixo custo, penetrando cada vez mais os diversos aspetos da vivência humana e passando pela utilização de computadores portáteis até aos telemóveis, traduz-se numa ‘reconfiguração da ordem internacional’ Solomon e Brown (2005, p. 1); (Martin, 2001).

Neste contexto, “a mais óbvia ameaça associada ao desenvolvimento das redes refere-se a restrições à liberdade e à privacidade. O desenvolvimento de novos métodos de vigilância e monitorização. “As infra-estruturas nacionais críticas de energia, telecomunicações e transporte assim como bases de dados e sistemas de informação da saúde e do sistema financeiro, encontram-se hoje muito vulneráveis a *hackers* e ciberterroristas” (Ronfeldt & Arquilla, 2001, p. 3). Estes autores alertam ainda para a possibilidade da emergência de *ditadores da era da informação* em várias partes do mundo, explorando as novas tecnologias para propósitos de comando e controlo” (Mendonça, 2009).

A este respeito, Simões (2005) sublinha que “entidades alheias podem recolher, de modo sistemático, dados sobre os sítios favoritos, opções políticas, as contribuições nos fóruns de debate, as preferências, a situação fiscal, económica e de saúde, entre muitas outras, dos utilizadores” (p. 109). Por outro lado, “o cruzamento dessas bases de dados permite chegar a perfis-tipo dos utilizadores e à identificação dos considerados potencialmente perigosos e, por isso, passíveis de maior monitorização” (ibidem).

As TIC levantam problemas novos como o facto de os utilizadores nem sempre estarem conscientes dessa prática de vigilância; não lhes é perguntado se a autorizam; não sabem para que propósito é feita a recolha dos seus dados pessoais que pode inclusivamente ser feita para venda a terceiros; e as oportunidades de proteção, por parte dos utilizadores, para a qual é necessária obtenção de *software* necessário, serão sempre desigualmente distribuídas em função do seu rendimento. A autonomia estará sempre ameaçada se forem entidades externas a controlar o fluxo de informação, nomeadamente sobre quem participa, quando, como e porquê (ibidem).

A este propósito, Simões (2005) refere que se o ciberespaço for “invadido e dominado pelos interesses comerciais e dos industriais dos média (...) poder-se-á tornar o veículo de distribuição dos até agora mais sofisticados e extensivos meios de manipulação da opinião pública” (p. 120). Pelo que, para esta autora:

O controlo dos fluxos de informação eletrónica, juntamente com os meios cada vez mais flexíveis de comunicação, podem constituir-se em componentes indispensáveis da dominação cultural, sendo claro o interesse dos industriais dos média na produção, disseminação e consumo da comunicação. As TIC, nessas circunstâncias, serão desenvolvidas como uma fonte de reforço do poder e de riqueza de elites já estabelecidas (ibidem).

A argumentação de Simões poderá ser extrapolada para o contexto político. O contexto acima referido deverá ser tido em conta aquando da adoção de estratégias de diplomacia pública. A noção do modo como tais interesses atuam tenderá a ser cada vez mais crucial para a política externa dos Estados.

Como vimos no ponto anterior, na era da informação, o sucesso de qualquer atividade diplomática assenta, em grande medida, na capacidade para lidar com um mundo em que as hierarquias são menos importantes e em que cada ator individual

deverá ser dotado de competências comunicacionais que possibilitem a resolução de problemas em tempo real, sem que para tal sejam impedidos por regras burocráticas demasiadamente rígidas.

A influência das redes abrange de forma determinante aspetos organizacionais da sociedade, redefinindo modos de interação e afetando os equilíbrios de poder, conduzindo também a novas formas de conflito cuja resolução requer novas abordagens.

Pelo que a evolução da computação em rede conduziu ao conceito de *guerra de informação* (Mendonça, 2009, p. 50).

Neste contexto, existe terreno propício para a eclosão de um novo tipo de conflito associado à era da informação, um “modo de conflito emergente ao nível da sociedade, onde os protagonistas usam formas de organização em rede e respetivas doutrinas, estratégias e tecnologias associadas à era da informação” (Ronfeldt & Arquilla, 2001, p. 3). Assim, “os protagonistas poderão ser organizações dispersas, pequenos grupos e indivíduos que comunicam, coordenam e conduzem as suas campanhas em rede, sem um comando central” (ibidem).

Ronfeldt e Arquilla (2001, p. 1) referem que o combate ao desenvolvimento de atividades criminosas em rede implicará um contexto em que quem estiver mais habilitado no *networking* terá uma vantagem *a priori* no desenrolar da *guerra de informação*.

Steven (2008, p. 5) refere o exemplo da ação de um rebelde, Henry Okah, residente na África do Sul de onde terá orquestrado uma rebelião na Nigéria através de comunicações por *e-mail* e telemóvel, potenciando uma actividade terrorista com meios relativamente reduzidos.

Mais recentemente, na sequência da ação de Edward Snowden¹⁵, a 6 de junho de 2013, os jornais The Guardian¹⁶ do Reino Unido, e Washington Post¹⁷ dos EUA, revelaram a partir de um documento interno e confidencial da National Security Agency, que esta agência opera um programa de recolha de dados denominado PRISM

¹⁵ Ver ponto 1.5.

¹⁶ www.guardian.co.uk/world/2013/jun/06/us-tech-giants-nsa-data consultado a 9 de junho de 2013.

¹⁷ www.washingtonpost.com/investigations/us-intelligence-mining-data-from-nine-us-internet-companies-in-broad-secret-program/2013/06/06/3a0c0da8-cebf-11e2-8845-d970ccb04497_story.html consultado a 9 de junho de 2013.

a partir de 2007, acedendo livremente a e-mails, chats, gravações de chamadas, vídeos, fotografias, históricos de pesquisas e registos de transferências de ficheiros de todos os utilizadores dos serviços da *Google, Facebook, Yahoo, Apple, Microsoft, Skype, YouTube, AOL, PalTalk*. Estas empresas já estavam obrigadas a ceder dados no âmbito de investigações judiciais, no entanto, de acordo com as notícias referidas, o programa PRISM permitirá a recolha direta e livre de dados destas empresas. No entanto, empresas como a Google ou a Facebook afirmaram desconhecer a existência deste programa.

No dia 7 de junho de 2013, o jornal *The Guardian*¹⁸, do Reino Unido, revelou que a agência de espionagem e segurança britânica, GCHQ, tem recolhido secretamente dados de comunicação das maiores empresas americanas da Internet, com a colaboração da National Security Agency dos EUA, tendo acesso aos dados do PRISM, pelo menos desde junho de 2010.

Já no início do século Finn (2000) alertava para o facto de que grandes empresas mundiais estariam a desenvolver redes supra-nacionais de riqueza e informação que lhes concederiam uma nova forma de soberania, que lhes possibilitaria uma modificação da relação de forças prevalecente a seu favor.

Por outro lado, Rothkopf (2008) refere que as ferramentas de informação que “estão ao dispor das novas elites são muito mais eficazes. Os seus membros usam a Internet para expandir e manter as suas redes, para construírem uma aliança virtual, à escala global, dos que partilham os seus pontos de vista” (p. 280). Rothkopf (2008) refere que as redes sociais “abriram um novo mundo de perseguição na Internet, alterando o modo de interação” (p. 294), e que, por outro lado, os estudantes de Harvard “começaram a passar horas no sítio (do Facebook) em vez de interagirem uns com os outros” (ibidem).

Outro aspeto refere-se à ação dos Estados como resposta ao *hacktivismo*. A este propósito, refere Greengard (2010):

O debate acerca dos métodos de vigilância e liberdades civis não está perto de ser terminado. A ameaça existente do terrorismo traduz-se no desejo entre os

¹⁸ www.guardian.co.uk/commentisfree/2013/jun/07/civil-liberties-american-data-trough consultado a 9 de junho de 2013.

líderes governamentais de construir cada vez mais poderosa tecnologia de espionagem. Embora ninguém argumente que a segurança e a recolha de informações devam ser deixados de lado, muitos observadores dizem que é altura de abordar o assunto responsavelmente (p. 19).

A este respeito, Kaplan (2000, p. 169) referia já como os “perigos da paz”, o contexto em que uma sociedade avançada tecnologicamente e em paz permanente, governada por uma organização mundial, não seria “uma visão otimista do futuro mas uma visão negra”, colocando a luta como inerente à evolução e à verdadeira paz.

A visão de Kaplan é a de que podemos estar à beira de um contexto muito propício ao surgimento de ditadores da era da informação, pelo acréscimo de métodos de vigilância e de espionagem associados a preocupações ligadas à segurança das nações. Na visão deste autor teriam de ser criados mecanismos no contexto do atual ambiente comunicacional que assegurem a proteção dos direitos e liberdades civis.

Um dos autores que mais se dedicou à análise desta questão é o investigador canadiano David Lyon. Lyon (2004) referindo-se às redes lembra que:

A aranha tece a sua teia de modo a enredar e apanhar a mosca confiante. Quanto mais a mosca luta, mais fica presa. Sem contestar qualquer das possibilidades democratizantes inerentes à Internet, vale a pena explorar a capacidade da Web para capturar e controlar, atingir e apanhar, gerir e manipular (p. 109).

Lyon (idem) exemplifica com o facto de muitas páginas Web criarem automaticamente registos de visitantes, recolhendo dados diretamente do computador do utilizador, como o tipo de computador, o endereço de correio eletrónico e a página que o leitor visitou anteriormente. A teia é quase impercetível e, embora cada movimento da «mosca» a deixe mais enredada, a «mosca» continua ditosamente desconhecadora do que lhe está a suceder” (p. 110).

Deste modo, “a vigilância tornou-se (...) um procedimento habitual e geral, envolvendo a totalidade das populações nacionais e contemplando um vasto leque de atividades e situações da vida” (Lyon, 2004, p. 111).

Lyon (2004, p. 114) distingue ainda três categorias de vigilância no ciberespaço: relacionadas com o emprego, a segurança e policiamento e o marketing. Afirma que a vigilância no ciberespaço não é necessariamente centralizada.

No que se refere ao emprego, Lyon refere a instalação de *software* para gravar e relatar todas as atividades relacionadas com o uso da Internet e do correio eletrônico “todas as divisões de serviço de informação tecnológica das empresas têm a capacidade de localizar o uso da rede eletrônica e vigiar o conteúdo das mensagens de correio eletrônico” (idem, p. 115).

No que se refere à segurança e policiamento, Lyon referiu a criação de “um modelo de encriptação que iria efetivamente impedir a proliferação de códigos concebidos para proteger a privacidade das comunicações eletrônicas, (...) no interesse da segurança nacional” (ibidem).

No que se refere à vigilância comercial usada pelos comerciantes, Lyon refere ser a mais alarmante, dado que “muitas empresas estão encarregues de obter os perfis detalhados dos utilizadores da Internet”. “Parte da informação relativa a transações é gravada passivamente, de modo a que o *webmaster* possa determinar que ficheiros, fotografias ou imagens são de interesse para o utilizador, quanto tempo foi gasto em cada um e onde é que o utilizador estava antes e depois de visitar o site” (ibidem).

Defende que intensifica também a ameaça à individualidade dado que “a capacidade para controlar a comunicação acerca de si próprio é violentamente retirada ao indivíduo” (ibidem).

Este autor sublinha que, “a convergência da computação com as telecomunicações, vista, por exemplo, na Internet, possibilitou o crescimento da vigilância virtual, de fluxos de dados *off-world*, separados das suas antigas amarras no tempo e espaço, mas com efeitos suficientemente reais naqueles cenários” (ibidem).

A este propósito, Hamelink (2004) refere que há que “ser-se realista acerca do progresso moral humano resultante dos avanços da ciência e da tecnologia, levar a sério os riscos da tecnologia e aprovisionar uma quantidade de barcos salva-vidas a bordo” (p. 265), pois “a História é circular e a espécie humana está presa nas ondas recorrentes de conduta imoral grosseira e da reflexão moral refinada” (ibidem).

A este respeito Cardoso (2013A)¹⁹ que:

A Internet é um instrumento tanto de liberdade como de controlo. A única coisa que nos garante que ele não é demasiadamente de controlo e muito pouco de liberdade é a capacidade que nós temos de ter instituições que controlam as outras instituições que podem exercer controlo sobre a sociedade. Se não conseguirmos fazer isso, é muito fácil em vez de criar sociedades autónomas estarmos a criar sociedades mais totalitárias.

Como vimos em pontos anteriores, a sociedade em rede oferece um conjunto muito extenso de oportunidades os cidadãos, nomeadamente, no que se refere ao acesso à informação e a extensas possibilidades de comunicação em permanência.

No entanto, a computação em rede implica também um conjunto muito significativo de riscos de que os cidadãos em geral podem não estar conscientes.

A este respeito, a afirmação de Simões (2005, p. 109) de que os utilizadores nem sempre estão conscientes de que estão a ser vigiados, nem lhes ser perguntado se a autorizam, poderá significar que os próprios cidadãos poderão ver a sua liberdade ameaçada, dado que não têm controlo sobre o destino da informação veiculada ou acedida pelos próprios.

3.2.1 A Web 2.0, o poder dos cidadãos e desafios tecnológicos e organizacionais

As tecnologias de informação e comunicação ajudaram os cidadãos individuais a se dotarem de ferramentas diplomáticas eles próprios, estreitando a separação entre o público e os diplomatas. O mesmo poderemos dizer relativamente a outras entidades privadas que passaram a dispor de meios e ferramentas eficazes para concorrer com os Estados, por vezes suplantando-os no exercício de ações associadas à diplomacia (Kelley, 2009, p. 73).

¹⁹ “O legado de Snowden às democracias” publicado no jornal Público, edição de 20 de agosto de 2013, consultado em www.publico.pt/mundo/noticia/o-legado-snowden-as-democracias-1603462 a 20 de agosto de 2013.

Tal conclusão aplica-se também ao caso da diplomacia pública, em que atores não estatais, de forma isolada, ou em associação, criam instituições e desempenham atividades de diplomacia pública.

Este conjunto de mudanças foi muito facilmente apreendido pelos privados e por indivíduos por todo o mundo que rapidamente se mobilizaram para capturar e exercer algumas das funções tradicionalmente da exclusiva responsabilidade dos Estados, enquanto que os Estados, de um modo geral tiveram grande dificuldade em se aperceber da dimensão da revolução que já estava em curso no que se refere ao exercício da atividade diplomática.

Tal como referido por Mendonça (2012, p. 51) de entre os avanços tecnológicos surgidos no âmbito da informação e comunicação deve ser destacada a importância assumida por evoluções tecnológicas nos modos de comunicação e que assentaram na “digitalização da comunicação, nas redes informáticas, no *software* avançado, na difusão em banda larga de grande capacidade e na comunicação local e global através de redes *wireless*, cada vez mais com acesso à Internet” (Castells, 2009, p. 56).

A *Web 2.0* levou a um conjunto de alterações relevantes. Ao implicar uma comunicação nos dois sentidos vem obrigar a que uma adequada capacidade de escuta da parte do emissor original. A lógica 2.0 alterou também o modo de dar notícias, sendo crescente o número de cidadãos que acaba por ser fonte para canais noticiosos, através de blogues, posts ou comentários (Babst, 2011).

Olhando de uma perspetiva política para a *Web 2.0*, são claras as mudanças radicais que este novo enquadramento tecnológico implicará. Como refere Potter (2008) todo o universo 2.0 mais corporizado nas novas redes sociais evidenciam o potencial da aplicação da *Web 2.0* à diplomacia. Este autor refere que a *Web 2.0*, apresenta o potencial de mudar o modo como os ministérios dos negócios estrangeiros gerem o conhecimento e comunicam com públicos mais ligados à rede, diversos e fragmentados. O principal argumento de Potter, sublinhado por Mendonça (2009, p. 41) sublinha que as aplicações *Web 2.0* como o trabalho cooperativo em rede (*wikis*), os blogues e redes sociais como o *Facebook*, *Youtube* e o *Second Life* podem reforçar as relações existentes e construir novas, pela educação e mobilização dos cidadãos, encorajando a co-criação de políticas.

Para Potter a *Web 2.0* tem o potencial de redefinir o modo como os agentes diplomáticos comunicam e colaboram com o público de uma forma mais profunda que qualquer outra tecnologia anterior, pelo enorme potencial de interação agora existente.

O grande salto dado da *Web 1.0* para a *Web 2.0* refere-se à autoria dos conteúdos. No primeiro caso apenas os profissionais dominaram a criação de conteúdos *online*, enquanto no segundo são os utilizadores que dominam o processo criativo, criando porque gostam de o fazer e não porque o tenham de fazer. Este novo contexto vem possibilitar aos governos auscultar os cidadãos diretamente relativamente a temáticas de natureza global e ter um feedback que lhes permite antecipar quais os efeitos públicos de decisões políticas.

Poder-se-á dizer que esta mudança tecnológica confere aos governos uma muito maior capacidade de escuta dos diferentes públicos, possibilitando uma melhor identificação e monitorização das suas opiniões e sentimentos face a possíveis decisões políticas a implementar.

Outro aspeto pertinente é o da rapidez com que este processo está a decorrer. Steven (2008) sublinha que está a ser “massivamente subestimada a rapidez, profundidade e impacto da mudança tecnológica”.

Um dos exemplos referidos por este último autor, e demonstrativo da dimensão dos desafios que permanentemente se vão colocando neste domínio, é o do movimento *open source*, cujas implicações não são ainda inteiramente conhecidas, e cujo alcance não é suficientemente valorizado. Um exemplo relevante é o do Linux concebido a partir de redes descentralizadas em larga escala, ao contrário do modo como se defendia que o software deveria ser desenvolvido, com equipas pequenas e muito controladas.

Outro exemplo, refere-se à área dos conteúdos e à *Wikipedia*, construída com recursos muito escassos, à base de donativos privados, sem a participação do sistema económico tradicional, contando com o recurso de 100 milhões de horas de pensamento humano²⁰ e de colaboração voluntária.

²⁰ A este respeito ver ponto 3.3.

Estes dois exemplos sinalizam alterações profundas que estão a modificar a estrutura da sociedade global, influenciando a relação entre governo e sociedade, e a alterando profundamente a natureza dos riscos que enfrentamos.

Pelo que, a maior expansão da Internet a partir da última década do século XX justifica-se, em parte, por inovações tecnológicas como a banda larga ou a utilização generalizada de computadores pessoais que vieram gerar um crescimento exponencial da produção de informação.

Este crescimento rápido da informação produzida e partilhada veio criar um problema adicional, o do excesso de informação disponível.

A quantidade de informação digital aumenta dez vezes a cada cinco anos. Os custos de transmitir informação tornaram-se dispensáveis, e a quantidade de informação que pode ser transmitida mundialmente é virtualmente infinita, o que vem gerar novos desafios como o da sobrecarga da informação (Nye, 2011, p. 115).

Num contexto da era da informação, existe uma abundância de informação, resultante da enorme redução de custos de processar e transmitir informação, levando a uma explosão da informação e a um “paradoxo da abundância”. Esta abundância leva a uma escassez da atenção, novo recurso escasso. Neste contexto de abundância de informação a credibilidade torna-se ainda mais um recurso chave (Nye (2004).

O problema da sobrecarga da informação implica que mais importante que ter ou controlar a informação é saber como usá-la de forma objetiva com um fim específico. Frequentemente, encontrar a informação desejada pode não ser tarefa fácil dado o modo muito diverso como os motores de busca estão organizados e o número muito diferente de entradas que podem apresentar (Simões, 2005, p. 122).

Até porque, como explica Rana (2011, p. 21), o tempo de reação das instituições diplomáticas diminuiu na era da informação, obrigando a reações muito mais rápidas e eficazes aos acontecimentos. A margem de erro diminuiu substancialmente para os atores diplomáticos.

No entanto, “em determinadas circunstâncias, a informação privada pode enfraquecer a credibilidade dos que a detêm” (Nye, 2002, p. 253), exemplificando com o caso dos carros usados em que o conhecimento dos defeitos dos carros a vender está

no potencial vendedor, face à qual os potenciais compradores descem o preço que estão dispostos a pagar, tendo em conta defeitos desconhecidos. Neste sentido, “o resultado da informação superior dos vendedores não é o de melhorarem o preço médio que recebem mas, em vez disso, de os tornar incapazes de venderem automóveis usados em bom estado pelo seu real valor” (ibidem). Assim, “o poder da informação flui para aqueles que podem editar e validar credibilidade e informação” (ibidem).

Em Mendonça (2009, pp. 61-80) são apresentados diversos dados que apontam para uma situação de algum atraso e alheamento no contexto de Portugal no que se refere aos agentes públicos, por comparação com o dinamismo observável na generalidade da sociedade no que se refere ao aproveitamento das tecnologias de informação e comunicação, bem como de questões ligadas à segurança, através do testemunho de um conjunto de atores relevantes para o exercício da diplomacia em Portugal.

Por seu turno, Zaharna (2010, p. 80), referindo ao caso específico dos EUA, sublinha também, que na década de 90 do século XX, enquanto os decisores políticos dos EUA estavam a reduzir os recursos e o orçamento para os assuntos externos, um conjunto de mudanças interrelacionadas na arena internacional estavam a alterar dramaticamente a prática da diplomacia.

A era da informação ou a revolução da informação constitui-se como uma alteração muito relevante no contexto internacional em função de rápidas e imprevisíveis mudanças nas tecnologias de comunicação, que levaram a uma concessão de poder às pessoas, que até aí tinha estado confinado apenas aos Estados. A opinião pública passou a influenciar mais que nunca as políticas externas. A diplomacia já não trata exclusivamente da defesa de interesses puramente nacionais, mas de como lidar com os assuntos que atravessam as fronteiras nacionais, como a poluição ambiental, o comércio internacional ou a segurança humana.

De facto, as alterações tecnológicas têm conduzido a mudanças importantes na gestão da informação com consequências globais muito relevantes a nível económico e social, afetando de forma inevitável o exercício da atividade diplomática.

Todas estas alterações são relevantes do ponto de vista da segurança nacional. Pahlavi (2003, p. 14) refere mesmo que as novas ferramentas de informação e

comunicação são tão importantes para a segurança nacional como o poder económico, político e militar. Pahlavi considera que o controlo dos média pelos governos poderá ser também um aspeto determinante para a segurança nacional, sendo a própria comunicação social de um país um ator-chave.

Um outro aspeto de enorme relevância no contexto da mudança tecnológica, referido por Mendonça (2009, p. 24) tem a ver com as implicações nas estruturas organizacionais decorrentes das inovações tecnológicas, e que transcendem uma dimensão estritamente tecnológica. Smith (2001) considera que os desafios colocados à diplomacia tradicional só apenas em 10% são tecnológicos, sendo 90% relacionados com cultura organizacional, prioridades de recursos humanos e procedimentos operacionais, mesmo que impulsionados pelas alterações tecnológicas.

A este respeito, refira-se que Simões (2005) também defende que a introdução de novas tecnologias não é apenas uma questão de *hardware*, implica a “reorganização social e a feitura de novas regras (na esfera da produção, educação, política, administração, ciência, entre outras) assim como a adaptação, transformação ou substituição das até aí estabelecidas, melhor dizendo, implicam mudanças institucionais e culturais” (p. 28). Pelo que os desafios não são apenas técnicos mas também sociais e políticos.

Pelo que a ausência de alterações “nas infraestruturas culturais e institucionais explica, em grande parte, o falhanço ou a desigual concretização de muitas medidas ligadas à criação, desenvolvimento e uso de novas tecnologias, incluindo no âmbito da cidadania política, mesmo quando possam estar subjacentes interesses e objetivos similares” (ibidem).

Neste sentido, deverá ser feita a distinção as inovações tecnológicas das inovações organizacionais. As primeiras “referem-se à utilização do conhecimento sobre novas formas de produzir e comercializar bens e serviços” (Lastres & Ferraz, 1999, p. 31), e as segundas “referem-se à introdução de novos meios de organizar empresas, fornecedores, produção e comercialização de bens e serviços” (ibidem).

Estes autores chamam a atenção para o conceito de paradigma tecno-económico a partir de Christopher Freeman referente ao “resultado do processo de seleção de uma série de combinações viáveis de inovações (técnicas, organizacionais e institucionais),

provocando transformações que permeiam toda a economia e exercendo importante influência no comportamento da mesma” (ibidem). Cada novo paradigma tecno-económico traz novas combinações de vantagens políticas, sociais, económicas e técnicas, tornando-se o estilo dominante durante uma longa fase de crescimento e desenvolvimento económico.

O paradigma tecno-económico das tecnologias de informação “é visto como baseado num conjunto interligado de inovações em computação eletrónica, engenharia de *software*, sistemas de controlo, circuitos integrados e telecomunicações, que reduziram drasticamente os custos de armazenagem, processamento, comunicação e disseminação da informação” (ibidem).

Para Albagli (1999) o paradigma tecno-económico emergente desde os anos 1970 “é baseado na produção flexível de um conjunto variado e dinâmico de bens e serviços intensivos em informação, impulsionando e impulsionado por uma vasta rede de infraestrutura de telecomunicações” (p. 293).

Albagli (idem, p. 299) sustenta que este novo paradigma caracteriza uma nova ordem informacional, considerando duas vertentes distintas:

- Remoção de barreiras técnicas e institucionais à contínua expansão dos mercados no âmbito global e sua conexão ininterrupta em tempo real;
- Garantias de monopólio cada vez mais restritas sobre a nova informação e conhecimento, sobretudo a nível científico e tecnológica pela sua relevância nos planos económico, político e social.

No que se refere à primeira vertente, Albagli refere o esforço de construir uma infraestrutura de suporte para as novas redes e TIC de alcance mundial, englobando a discussão de questões como as barreiras comerciais e regras de acesso a mercados nos campos da informática e das telecomunicações, o suprimento de serviços e redes de telecomunicações, incluindo acordos sobre padrões para a conexão entre redes e terminais, incluindo ainda a indústria de conteúdos.

Neste sentido desenvolveu-se um conjunto de políticas como:

- Desenvolvimento de infraestruturas de informação e comunicação;
- Estabelecimento de princípios jurídicos internacionais que acompanhem esse desenvolvimento;
- Interconexão dessas infraestruturas;
- Incremento de novos e existentes serviços de informação, incluindo aplicações multimédia e comércio eletrónico.

No que respeita à segunda vertente, Albagli observa um reforço dos mecanismos de proteção à propriedade intelectual.

Neste sentido, no contexto da economia da aprendizagem, o conhecimento é visto como o recurso mais estratégico e a aprendizagem como o processo mais importante. A aprendizagem é entendida como um “processo que envolve uma combinação de experiência, reflexão, formação de conceitos e experimentação” (Lastres & Ferraz, 1999, p. 49).

Um outro aspeto muito relevante neste contexto é o do conflito social que se pode estabelecer em resultado da introdução de novas tecnologias.

A este respeito, Simões (2005) refere que,

Os atores sociais que desejam introduzir novas tecnologias (...) pressionarão no sentido da reorganização social e feitura de novas regras. Contra essa mudança reagirão as elites políticas no sentido de manter a sua posição hegemónica, assim como outros atores sociais (...) com interesses adquiridos nos sistemas vigentes ou comprometidos com os valores que lhes estão subjacentes (p. 29).

Para além disso, “na ausência de poder suficiente por parte dos agentes da mudança ou de alianças que o possam reforçar, a inovação tecnológica ou a alteração do uso de um artefacto será abortada ou seriamente prejudicada” (ibidem).

3.2.2. Tecnologia, diplomacia e governação

Como vimos já em pontos anteriores, o trabalho de um diplomata, em boa parte, respeita ao uso da informação, trata-se da matéria-prima da diplomacia que fundamenta

o trabalho de um diplomata. A Revolução da Informação veio, naturalmente, influir de forma significativa no modo como deve ser exercida a atividade diplomática.

Um dos efeitos mais importantes das TIC refere-se às suas implicações nas estruturas das organizações.

Uma das implicações óbvias refere-se à necessidade de adaptação a uma sociedade em rede e de estruturar as organizações em rede, flexibilizando-as em detrimento de estruturas mais hierarquizadas e rígidas.

Pelo que as TIC requerem fluidez da informação do topo para a base e da base para o topo. Tentativas de controlo muito apertado da informação geram ineficiências para a organização. Situações em que funcionários controlam informação de forma apertada persistem em várias organizações, o que lhes pode dar uma vantagem no curto prazo, mas gera ineficiência e prejudica o conjunto da organização (Rana, 2011, p. 206).

A prevenção deste tipo de desvios na organização requer a valorização mais objetiva das competências pessoais dos elementos da organização. Pelo que, no contexto organizacional, as competências pessoais deverão preceder as profissionais.

Por outro lado, a adaptação organizacional a uma sociedade em rede poderá passar por uma valorização da comunicação mais horizontal, diminuindo-se as chefias intermédias, fomentando-se a autonomia dos funcionários e a sua comunicação com o exterior.

A este respeito, Brown (2010, pp. 8-9) considera que a aplicação da tecnologia 2.0 no contexto diplomático é de alguma forma o equivalente contemporâneo da emissão. Tem o potencial de estabelecer relações mais fortes. Este autor refere que num ambiente tecnológico digital a separação entre diplomacia tradicional e diplomacia pública torna-se irrelevante, dado que, nesse contexto, a diplomacia tradicional torna-se mais pública.

Uma das questões fundamentais do atual ambiente comunicacional é a da redução do custo de transmitir informação. Nye (2011, p. 115) considera que a característica fundamental da Revolução da Informação não é a da velocidade mas a redução do custo de transmitir informação, baixando as barreiras à entrada.

Potenciou-se assim um poder acrescido para que os atores não estatais capturem funções tradicionais dos Estados. O acesso generalizado a fontes de informação e à computação em rede veio gerar concorrência à atividade diplomática tradicional (ONG, mídia, organizações terroristas, organizações ambientais, agentes individuais). São diversos os atores que aproveitam os recursos propiciados pelas TIC para interferir em acontecimentos de natureza global, influenciando-os e reduzindo o campo de ação dos Estados.

O exemplo do Irão é muito relevante pela forma como o *Twitter* deu forma aos protestos estudantis, tendo o Departamento de Estado norte-americano solicitado o adiamento de uma operação de manutenção do respetivo sítio.

Na Primavera Árabe o papel das redes sociais foi também fundamental na mobilização de manifestações e na passagem de informação (Mendonça, 2011, p. 41).

Seib (2012, p. 63) refere que, na sequência da Primavera Árabe, aquando da convocação de protestos em treze cidades chinesas de apoio à Revolução dos Jasmins, o governo chinês reagiu muito rapidamente, colocando mais polícias nos locais da manifestação que manifestantes, como forma de travar qualquer efeito mobilizador das mesmas, e de travar conflitos e lutas quando estão ainda em fase embrionária.

Tratou-se de uma resposta política em tempo real, mostrando a forma como a ação política está já a ser alterada pelos rápidos acontecimentos verificados ao nível das redes sociais.

Tal como sublinha Babst (2011), as pessoas, como ativistas, académicos, jornalistas e políticos usam a tecnologia de que dispõem (telemóveis, portáteis) para se informarem, para divulgar assuntos de interesse tanto local como global, para discutir questões políticas, organizar protestos públicos e para fugir à censura estatal.

De acordo com Seib (2012, p. 44) foram vendidos em 2011, 468 milhões de *smartphones*, sendo projetados para 2015, 631 milhões. Os *smartphones* são fundamentais para aquilo que o autor designa como diplomacia em tempo real.

Isto reflete uma maior interdependência mundial, a agenda política internacional é mais vasta com múltiplos atores transnacionais. Rana (2011) refere a existência de um efeito de David em que os mais pequenos se tornaram mais poderosos interferindo com

as decisões dos tradicionalmente mais fortes, em que a *Web 2.0* desempenha um papel importante sublinhando a importância dos blogues e das redes sociais.

Babst (2011) sustenta também que a Internet transformou-se na praça pública virtual do sec. XXI em que ações individuais ou coletivas no *Facebook*, *Twitter* ou no sítio de vídeos *YouTube* têm um impacto no curso de eventos políticos internacionais.

A evolução das tecnologias de informação e comunicação está assim a mudar a natureza da governação aumentando a difusão do poder. “Muitas possibilidades de comunicação entre os cidadãos um para um (email), um para muitos (página pessoal, blogues, *Twitter*), muitos para um (*Wikipedia*) e mais importante, muitos para muitos (*Facebook*, *LinkedIn*)” (Nye, 2011, p. 115).

Castells (2009, p. 27) considera mesmo que as redes globais de informação e tecnologia são as dominantes sobrepondo-se às “tecnologias/armas” militares.

Como referem Cardoso & Quintanilha (2013, p. 14) a tecnologia é produto da interação constante entre tecnologia, instituições, ações comunicativas, representações e práticas dos sujeitos.

Por outro lado, a tecnologia, nos tempos de hoje, permite que indivíduos e grupos marginais tenham ao seu alcance poderes que eram apenas públicos. Embora o ciberespaço não substitua a escala geográfica e não vá abolir fronteiras, irá complexificar-se o que significa ser um Estado soberano ou um país poderoso no século XXI (Nye, 2011, pp. 121-122).

No que se refere às consequências da Revolução da Informação ao nível das desigualdades entre os diferentes países não é claro qual o efeito predominante. Vimos que a diminuição dos custos de transmitir informação diminuem, possibilitando a multiplicação do número de atores dando poder a agentes individuais e coletivos que, *à priori*, dispunham de um poder reduzido. No entanto, podemos ter também um efeito contrário, existindo um aumento das desigualdades entre países pelos custos que as TIC implicam.

Como sublinha Rana (2011) a complexificação do ambiente comunicacional implica aumento dos riscos de interceção das comunicações, mecanismos de vigilância, que podem dissuadir os países com menos recursos de usar algumas das tecnologias.

A Revolução da Informação trouxe um conjunto de vulnerabilidades e novos desafios para os Estados como a alta dependência em sistemas complexos, a instabilidade política e possível perda de reputação.

A influência da Internet em domínios políticos como a privacidade, a encriptação, a censura, o comércio eletrónico, o comércio internacional, a proteção da propriedade intelectual, a fiscalidade, o cibercrime ou a guerra da informação requerem um acompanhamento diplomático atento (Denning, 2001), p. 250). Trata-se de domínios com uma componente externa relevante.

3.2.3. Os Estados face às redes globais de comunicação

A formação de uma sociedade em rede a nível global constitui um desafio exigente para os Estados. Esse processo, impulsionado por inovações tecnológicas tem como uma das suas traduções mais claras a formação das redes globais de comunicação. Existe assim uma “contradição entre a estruturação das relações em redes globais e o confinamento da autoridade do Estado-nação às suas fronteiras territoriais” (Castells, 2009, p. 39).

No entanto, como defende Castells, os Estados-nação continuam a ver as redes de governação como oportunidade para maximizar os seus interesses, olhando para a governação global como uma oportunidade de maximizar os interesses próprios, em vez de ser um contexto em que as instituições políticas partilham a governação em projetos comuns. “Pelo que quanto mais o processo de globalização avança mais contradições gera (crises de identidade, crises económicas, crises de segurança) levando a um fortalecer do nacionalismo e tentativas de restabelecer o primado da soberania” (Castells, *idem*, p. 41).

Deste modo, no contexto da era da informação, a diplomacia adquire novas responsabilidades podendo corresponder ao que Ronfeldt e Arquilla (2001) apelidaram do exercício da *noopolitik*, um novo paradigma para a diplomacia que transcende a *realpolitik* e está mais adaptada a lidar com uma relação de forças reequilibrada entre Estados, mercado e atores da sociedade civil, estando mais apta a lidar com as redes globais e com cidadãos individuais no exterior. Num mundo interdependente,

configurado pela informação e pela tecnologia, a capacidade para responder aos fluxos de informação é uma ferramenta essencial para fomentar uma agenda política.

A Revolução da Informação, a integração tecnológica e a formação de redes globais de comunicação representam um desafio enorme no exercício da atividade diplomática.

O controlo da informação já não é uma prerrogativa do Estado, podendo esse controlo estar também a passar em certa medida para agentes privados, eliminando o tradicional monopólio estatal neste domínio.

Por outro lado, ao desafio tecnológico corresponde também um desafio organizacional, no que se refere à adaptação das organizações a uma sociedade estruturada em rede. O exercício da *noopolitik* poderá ser uma forma eficaz de lidar com esses desafios, potenciando capacidades individuais das organizações diplomáticas, libertando os seus elementos, evitando bloqueios de informação dentro das organizações e adaptando-as ao novo ambiente comunicacional.

É essencial que os Ministérios dos Negócios Estrangeiros acompanhem as mudanças tecnológicas, existem indícios que apontam para o facto de que as múltiplas possibilidades oferecidas pelas TIC são ainda largamente desaproveitadas (Mendonça, 2009).

É fundamental que os Estados se adaptem eficazmente aos desafios da sociedade em rede e ao ambiente comunicacional global para conseguirem defender os seus interesses face a um conjunto cada vez mais alargado de redes globais de atores que ameaçam muitas das suas competências tradicionais, e chegando aos cidadãos anónimos de outros países, escutando-os, tendo sempre presente a regra enunciada por Ronfeldt e Arquilla (2001) há mais de uma década “são precisas redes para combater redes” (p. 15).

Neste sentido, Metzl considera que a gestão do conhecimento deve tornar-se um foco central das operações do governo, incentivando o uso de bases de dados partilhadas e treino de gestão do conhecimento, de forma a que a gestão do conhecimento e a aprendizagem institucional se tornem uma cultura do governo.

Seib (2012, p. 126) refere que a ONU opera como uma rede organizacional composta vários nós, correspondentes aos seus organismos e aos representantes dos seus países membros. O funcionamento interno da rede organizacional da ONU poderá influenciar a maior rede política internacional com a qual serve de nó e vice-versa. Seib considera as redes como embebidas numa rede de redes em vez de redes separadas.

Tal como sublinha Metzl (2001) a globalização e a revolução da informação estão a incentivar a criação de redes descentralizadas que desafiam as hierarquias centradas no Estado.

Neste contexto, autores como Webster (2004, p. 59) sustentam que a principal consequência da globalização é a do declínio da soberania económica das nações, o que inevitavelmente tem repercussões políticas, e representa um conjunto de desafios muito importantes para os Estados.

3.3. Diplomacia e noosfera

Durante o século XIX e em grande parte do século XX, a diplomacia tratou sobretudo dos assuntos ligados à paz e à guerra, tratando de procurar evitar os conflitos de natureza militar ou participando na sua resolução. A partir do pós-guerra as questões económicas e comerciais ganharam importância crescente, sem que se esquecessem os aspetos militares e a segurança dos Estados. Por outro lado, o aumento exponencial de Estados a partir desse período veio também tornar o ambiente diplomático mais complexo.

Este era o ambiente adequado à expansão do realismo nas relações internacionais, que considera os Estados como atores únicos e soberanos no contexto internacional. Ainda hoje o realismo é a teoria dominante nas relações internacionais.

De acordo com as correntes realistas, os Estados atuam no contexto internacional unicamente na defesa dos seus próprios interesses. A *realpolitik* dava corpo a estas ideias fazendo uso de recursos *hard* (*hard power*) para obrigar os outros Estados a atuar de acordo com os próprios interesses, num contexto em que o controlo dos fluxos de informação era uma prerrogativa estatal.

A era da informação e o desenvolvimento de novas tecnologias de informação e comunicação tem vindo a alterar progressivamente esta situação, gerando um vasto conjunto de novos atores no contexto internacional, gerando um novo ambiente, que a abordagem realista às relações internacionais não consegue já explicar. Como vimos já anteriormente a “hierarquia está a dar lugar à lógica de rede” (Fulton, 1998, p. 8), e a abertura a vencer o segredo e a exclusividade, em prejuízo do carácter único dos Estados enquanto atores únicos no contexto internacional.

Metzl (2001) referindo-se à diplomacia em rede como substituta da diplomacia tradicional sublinha a necessidade de esforços conscientes para mudar a cultura institucional governamental de um foco de segredo, de esconder a informação e de hierarquia para um sistema de abertura, inovação e partilha de informação, que pode ser atingido pela construção de redes tecnológicas que facilitem os intercâmbios de informação entre as agências governamentais e atores não-governamentais, estágios de funcionários em empresas privadas e estabelecimento de centros de inovação dentro do governo.

No atual ambiente comunicacional, a sociedade organiza-se cada vez mais em rede, comunicando de forma permanente e interativa a nível global, num ambiente de uma grande abertura, e num contexto de acesso generalizado à informação por cidadãos anónimos, o que leva a que seja crucial para os Estados a sua relação direta com cidadãos externos, e a capacidade para escutá-los. A melhor forma de o conseguir será provavelmente através da implementação de estratégias de diplomacia pública.

Em face da falência da capacidade explicativa do realismo num novo ambiente internacional, e em função dos sucessivos desenvolvimentos tecnológicos que vêm caracterizando a era da informação, foram surgindo novas abordagens ao exercício da diplomacia, procurando encontrar referenciais teóricos com maior capacidade explicativa face ao contexto atual.

A Figura 11 apresenta um estudo comparativo de um conjunto de novas abordagens ao exercício da diplomacia comparando-as com a abordagem realista.

Figura 11 – *Realpolitik* vs. Novas Abordagens

	<i>Realpolitik</i>	Novas teorias		
		<i>Noopolitik</i>	<i>Cyberpolitik</i>	<i>Netpolitik</i>
Força	<i>Hard power</i>	<i>Soft power</i>		
Actor predominante	Estado	Múltiplos actores – lógica de rede		
Características fundamentais	Acção livre e independente do Estado; Hierarquia bem definida	Conhecimento em detrimento da força; Consciência planetária – sistema alargado de processamento da informação	Conhecimento como fonte de poder	Rede como princípio organizacional na diplomacia; Disseminação da informação
	Rivalidade	Cooperação		
	Primazia do interesse individual	Primazia de interesses partilhados		
	Informação pouco partilhada	Partilha de informação		

Fonte: Mendonça (2009)

3.3.1. *Realpolitik*

Tal como sublinha Mendonça (2009) *realpolitik* pode definir-se como “o exercício da diplomacia em que se sobrepõem as considerações práticas em detrimento das noções ideológicas”²¹ (p. 28).

Moreira (2005) refere também a indiferença da *realpolitik* a “valores, ideais ou perante a lei internacional” (p. 162).

Trata-se de um conceito introduzido por Ludwig von Rochau em 1853 no debate público alemão. Moreira (2005) refere que para a *realpolitik* “a rivalidade dos Estados é um dado permanente (...) acontecendo algumas vezes o poder deixar de ser um meio para ser um fim em si mesmo” (p. 134).

O conceito pressupõe “uma permanente luta pelo poder, o interesse nacional objetivo, a proeminência do Estado como ator de um sistema de Estados (...) do risco permanente da guerra” (Moreira, 2005, p. 64-65).

A “*realpolitik* não atende a nenhum dos direitos originários dos homens ou das instituições, mas apenas aos poderes e aos interesses” (Moreira, idem, p. 251).

Trata-se de uma abordagem que se adapta sobretudo a um contexto em que os Estados são os únicos atores no contexto internacional e em que atuam com o único propósito de defender os seus próprios interesses, levando-os a tomar ações que visam obrigar os outros Estados a agir de acordo com os próprios interesses.

Ronfeldt & Arquilla (1999) associam o seu uso no governo americano durante a Presidência de Richard Nixon pela influência de Henry Kissinger, tido como uma das grandes referências desta prática diplomática no sec. XX. Moreira (2005, p. 134) refere também os nomes de Morgenthau e George Kennan.

Em Mendonça (2009, p. 28) suportou-se que a *realpolitik* associada à diplomacia clássica reflete os interesses estatais criando e preservando um equilíbrio de poder que impede qualquer Estado de se tornar demasiado poderoso, mantendo a ordem e evitando o caos, num contexto centrado no Estado. Um dos sinais de enfraquecimento da

²¹ www.merriam-webster.com/dictionary/realpolitik

realpolitik é o facto de requerer uma acção livre e independente dos Estados. As interconexões transnacionais complexas estão a limitar essa liberdade, condicionando a autoridade estatal.

Mendonça (ibidem) sublinha outro aspeto extremamente importante no contexto atual e que reflete a inadequabilidade da *realpolitik* ao atual ambiente comunicacional, que é o facto de destinar-se a defender exclusivamente os interesses nacionais, enquanto que atualmente emerge um conjunto de assuntos globais, como por exemplo questões associadas ao ambiente e à segurança, que só poderá ser analisado e compreendido a uma escala global, não sendo solucionáveis quando analisados numa lógica isolada e parcelar.

Em face da incapacidade da *realpolitik* para corresponder a uma ação diplomática eficaz no contexto atual, de grande interdependência e interação, têm sido criadas novas abordagens ao exercício da diplomacia que procuram obter uma maior capacidade explicativa da atividade diplomática no contexto de uma sociedade organizada cada vez mais em redes e menos dependente de hierarquias rígidas.

3.3.2. *Noopolitik* ou políticas para uma consciência planetária global

Em grande medida pela influência teórica realista da teoria das relações internacionais, a ação diplomática baseou-se historicamente, em grande medida, na *realpolitik* e no uso da força, o *hard power*, visando a defesa absoluta dos interesses dos Estados, sem que a consideração de princípios morais ou éticos fossem as preocupações fundamentais na ação. Como veremos mais adiante neste ponto, tal como defendem alguns autores como Adriano Moreira, interessavam mais os fins que os meios.

No entanto, a eficácia desta forma de atuação diplomática, está ligada a um contexto em que os Estados detêm o monopólio no controlo dos fluxos de informação e têm uma supremacia incontestada internacionalmente.

A era da informação vem colocar em causa a superioridade estatal no domínio da informação tornando menos eficaz o uso da *realpolitik*, pelo menos da forma como definida no contexto da diplomacia tradicional. No atual ambiente comunicacional internacional, caracterizado por uma multiplicidade de atores, torna-se relevante o uso

de novas ferramentas como o *soft power*, e uma atuação diplomática baseada em alternativas à *realpolitik*, como a *cyberpolitik*, a *noopolitik*, a *netpolitik*, a *infopolitik*, ou em alguns contextos mais específicos a nível cultural, a *kinpolitik*, que analisaremos abaixo.

Tais alterações requerem necessariamente mudanças muito significativas e estruturais na atuação diplomática. No entanto, esta é uma transformação exigente para os agentes diplomáticos tradicionais, habituados a operar num contexto em que a concorrência não existe. O atual ambiente comunicacional obriga a um posicionamento diferente dos Estados e à partilha de poder com outros atores relevantes num contexto internacional renovado e com relações de poder diferenciadas, em função de um acesso extenso a fontes de informação de canais comunicacionais que vieram dar poder a agentes privados, incluindo organizações e individuais, que se tornaram capazes de agir independentemente dos Estados a uma escala global, concorrendo com eles em funções que historicamente apresentavam um monopólio público.

Como refere Melissen (2005, p. 5) os Estados e, nomeadamente, os agentes diplomáticos tradicionais atuavam num contexto em que os papéis e as responsabilidades dos diversos atores estavam claramente definidos, e têm hoje que se adaptar a uma situação em que já não controlam aspetos chave da arena internacional, e são obrigados, para serem bem-sucedidos nas suas missões a cooperar e interagir com vários tipos de atores em múltiplos níveis de atuação.

A interação e a escuta tornam-se elementos fundamentais da atividade diplomática, que se torna uma atividade cada vez mais pública, em mais do que um sentido. Por um lado, torna-se mais pública no sentido em que veremos mais à frente de que os Estados sentem a necessidade cada vez maior de influenciar diretamente os cidadãos de estes países, face ao poder que os mesmos têm na definição de políticas pelos próprios governos; e mais pública porque os tradicionais segredos que habitualmente acompanhavam o exercício da diplomacia se tornaram hoje cada vez mais expostos, numa era de maior escrutínio público e maior acesso generalizado a informação anteriormente secreta e protegida.

Neste contexto, o exercício da diplomacia obrigaria a esforços acentuados de coordenação, dado que passa a ser uma atividade exercida por múltiplos atores, cujos objetivos poderão ser articulados. Esta visão é de algum modo contrariada por

diplomatas de carreira como Rana (2007) que se refere à diplomacia na era da informação, como requerendo um conjunto de funções complementares à diplomacia clássica, mas que não substituem a forma tradicional de fazer diplomacia nem ameaçam as relações de poder tradicionalmente existentes. Como veremos mais à frente, existem características distintivas na era da informação que parecem induzir alterações estruturais e disruptivas no modo como a diplomacia é exercida, tanto nos atores como nos meios e objetivos estabelecidos.

A era da informação, assente na computação em rede, ao possibilitar um aumento exponencial da informação disponibilizada, a uma velocidade de processamento muito mais elevada obriga a uma reconfiguração no exercício da diplomacia.

No entanto, esse aumento da velocidade não foi acompanhado sempre de um aumento da credibilidade da informação disponibilizada, que permanece como um aspeto crítico para a receptividade à mensagem emitida, complexificando o contexto internacional no domínio da informação

Copeland (2009, pp. 2-4) considera que a prática diplomática não tem sido adaptada ao ambiente transformado em que operam. Não só os agentes diplomáticos tradicionais perderam o seu monopólio nas comunicações intergovernamentais além-fronteiras, mas também um conjunto de desafios exigentes, relacionados fundamentalmente com a globalização, não foram enfrentados ou foram resolvidos por outros meios, nomeadamente militares, com péssimos resultados.

Para este autor, a diplomacia tradicional dispersou-se, estando as linhas de combate, muitas vezes longe da chancelaria, desenrolando-se os encontros relevantes em condições cada vez mais difíceis e em ambientes cada vez mais complexos.

Sublinha que os diplomatas têm de lidar com espaços que a globalização tem levado a que sejam desterritorializados económica, política e socialmente. As barreiras à interação humana e intercâmbio estão a desaparecer, o sentido de identidade deixa de depender da proximidade geográfica. A Internet e as comunicações sem fios permitem a criação e desenvolvimento de comunidades virtuais, o que apresenta desafios pouco explorados para a segurança nacional e internacional.

No entanto, importa salientar, para além dos aspetos limitativos da ação diplomática tradicional referidos associados, em grande medida, devidos ao surgimento de uma forte concorrência no exercício da diplomacia, que o atual ambiente comunicacional, assente na computação em rede fornece um conjunto de oportunidades favoráveis para os Estados, ao nível da interação direta com os cidadãos de outros Estados, influenciando o seu comportamento. De qualquer modo, esta oportunidade obriga a que os Estados alterem o seu modo de fazer diplomacia, tornado-a, como veremos no capítulo seguinte, mais pública.

Arquilla e Ronfeldt (2001) sublinham que à medida que a revolução da informação avança, a condução e o resultado dos conflitos depende da informação e das comunicações, os conflitos cada vez mais “desenrolam-se em torno do conhecimento e do uso do *soft power*. Os adversários aprendem a enfatizar as operações de informação e a gestão de perceções, medidas orientadas para os média que procuram atrair ou desorientar em vez de coagir” (pp. 1-2).

Pelo que a diplomacia terá de lidar com a ocorrência de conflitos que extravasam a dimensão estritamente estatal. A prevenção de conflitos no âmbito do atual ambiente comunicacional relativos ao conhecimento requer uma abordagem diplomática intensiva no uso de TIC, visando a resolução de conflitos internacionais que maioritariamente poderão mais a ver com domínios associados à informação e às comunicações.

Face às ameaças e riscos existentes no âmbito da era da informação, a existência de uma ação diplomática consistente e forte tenderá a ser cada vez mais importante para a defesa e segurança dos Estados e para a estabilidade social.

A criação de uma entidade que, reúna representantes dos atores relevantes a nível global e zele pela paz e estabilidade no âmbito do ciberespaço acabará por se tornar inevitável, à medida que os conflitos se forem tornando mais sérios e com consequências gravosas para os diversos atores sociais envolvidos.

Ronfeldt e Arquilla (1999; 2007) fazem uso do termo noosfera, criado pelo teólogo Teilhard de Chardin para designar uma espécie de consciência planetária ligada em rede consubstanciada numa síntese entre pessoas de nações diferentes e culturas diferentes, para propor uma nova abordagem ao exercício da diplomacia que se adapte melhor a uma era de comunicação e interação global.

Para lidar com esta realidade, estes autores consideram necessária a *noopolitik*, como um novo paradigma para a diplomacia que transcende a *realpolitik* e está mais adaptada a lidar numa relação de forças reequilibrada entre Estado, mercado, atores da sociedade civil.

O termo *noopolitik* refere-se à fusão do termo grego *noo* (que significa mente, espírito ou conhecimento) e o conceito alemão *realpolitik* aplicado ao espaço público por von Rochau.

Por *noopolitik*, Ronfeldt & Arquilla (2009, p. 355) consideram a abordagem política levado a cabo tanto por atores estatais como não estatais, que enfatiza o papel do *soft power* informacional na expressão de ideias, valores, normas e éticas através dos média em que novos atores assumem papéis dominantes, por oposição à *realpolitik* que sublinha o *hard power*, dimensões materiais de poder e considera os Estados como os determinantes da ordem mundial. A *noopolitik* faz sentido em função da importância crescente do conhecimento enquanto fonte de poder e estratégia.

Estes autores consideram, que durante um período transitório os diplomatas serão conduzidos à *realpolitik* e *noopolitik* simultaneamente, mas à medida que a noosfera se for desenvolvendo, a *noopolitik* tornar-se-á um paradigma mais relevante que a *realpolitik*.

Consideram também que a emergência do *soft power* (ou poder derivado das estruturas de conhecimento, tal como definido por Susan Strange, (citada por Tooze, 2000) vem tornar a *noopolitik* mais implementável, devendo os diplomatas adaptar-se a uma realidade de equilíbrio de conhecimento.

Como referimos em Mendonça (2009, p. 30) poderá falar-se de um equilíbrio de conhecimento como referência para a defesa dos interesses estatais. Os equilíbrios deixam de ser obtidos pela imposição da força de um Estado sobre outro através da centralização e controlo de todo o processo pelo Estado e da defesa dos seus interesses exclusivos, passando-se para um contexto de maior interdependência, em que o Estado já não detém todo o controlo sobre o processo, o que não permite agir de modo unilateral, sendo muitas vezes mais importante a obtenção de consensos através da criação e partilha de conhecimento.

A informação sempre foi importante para o aparelho de Estado. Mas, como referem Ronfeldt & Arquilla (2009, p. 352), está a passar de ser algo subsidiário para uma preocupação primordial, a informação importa mais do que nunca por razões que não existiam há 20 anos atrás.

Estes autores apresentam um conjunto de razões novas que elevam a informação a um patamar de importância muito mais elevado. Uma das razões para esta mudança de perspetiva refere-se à inovação tecnológica, o crescimento de uma vasta nova infraestrutura de informação, incluindo não apenas a Internet, mas também sistemas de satélite, celulares e de cabo, em que o equilíbrio está a passar de comunicação de um para muitos, para comunicação entre muitos. O aumento brutal na interconectividade está a resultar do acesso de muitas novas nações e no aumento crescente de atores que usam a nova infraestrutura para todo o tipo de interações.

Outra razão refere-se à proliferação de novas organizações, muitas delas de natureza não estatal e a sua interconexão em redes transnacionais que estão a aumentar a sua influência global. À medida que a força de atores não estatais em rede aumenta, a natureza da política mundial promete tornar-se menos centrada no Estado.

A terceira razão é ao nível das ideias: o reconhecimento de que a informação e o poder estão crescentemente sobrepostos. O *soft power* sobrepõe-se ao *hard power*. Estes autores consideram que a ascensão do *soft power* significa mais uma razão para atender à ascensão da estratégia de informação – poder, segurança, estratégia e diplomacia são cada vez mais importantes para a redefinição da era da informação.

Estes autores consideram que, à medida que a informação e a comunicação ganham mais importância, o mesmo acontece com os domínios por elas definidos. Definem três dimensões distintas: o ciberespaço, a infosfera e a noosfera. Todas se referem a informação, e refletem diferentes tipos de mudanças tecnológicas, organizacionais e de ideias, apresentando cada uma delas um diferente sentido.

Arquilla e Ronfeldt não foram os primeiros a teorizar a partir das análises de Teilhard de Chardin e do seu conceito de noosfera. McLuhan (2008) referia já em 1957 que:

Após mais de um século de tecnologia elétrica, é o nosso próprio sistema nervoso central que está a ser prolongado de modo a abarcar todo o globo, num

processo em que tanto o espaço como o tempo são abolidos, pelo menos no que ao nosso planeta diz respeito. Hoje avançamos rapidamente para a derradeira etapa desse processo de extensão do homem – a simulação tecnológica da consciência, quando o processo criativo do conhecimento será estendido, coletiva e corporativamente, ao conjunto da sociedade humana (p. 11).

Com algum paralelismo face às ideias hoje apresentadas por Arquilla e Ronfeldt, McLuhan (idem) defendia que

Os meios de comunicação elétricos tendem a criar uma espécie de interdependência orgânica entre todas as instituições da sociedade, o que enfatiza a perspectiva de Chardin de que descoberta do eletromagnetismo devia ser encarada como um «prodigioso acontecimento biológico». Se, com o advento das comunicações elétricas, as instituições políticas e comerciais assumem hoje um carácter biológico, é também comum ver hoje biólogos (...) considerarem os organismos físicos como uma rede de comunicação. (p. 252).

Nos parágrafos seguintes McLuhan (idem) parece descrever mesmo a ideia de noosfera que serviu de base à *noopolitik* de Arquilla e Ronfeldt:

Acima de tudo (...) é a velocidade do envolvimento elétrico o que cria o todo integral no âmbito da consciência individual ou coletiva. Vivemos hoje na era da informação e da comunicação porque os meios elétricos criam instantânea e permanentemente um campo total de acontecimentos em interação nos quais toda a humanidade participa. O mundo da interação pública possui hoje aquele alcance inclusivo da inter-relação integral que até há pouco era apanágio apenas do nosso sistema nervoso central. Isto deve-se ao facto de a eletricidade ter um carácter orgânico, e de confirmar o vínculo social orgânico sempre que é utilizada no telefone, no telégrafo, na rádio, etc. A simultaneidade da comunicação elétrica, também característica do nosso sistema nervoso, torna cada um de nós presente e acessível a qualquer pessoa no mundo (p. 253).

A eletricidade confere aos fracos e aos sofrendores uma poderosa voz, ao mesmo tempo que afasta a especialização burocrática e discriminação de tarefas características de um espírito dependente de manuais de instruções. A dimensão do «interesse humano» resume-se à imediatez e participação na experiência dos

outros, tornada possível com a informação instantânea. As reações de fúria ou compaixão tornam-se também instantâneas quando as pessoas têm que partilhar com toda a humanidade uma comum extensão do sistema nervoso central (p. 258).

McLuhan defendia que “o que os meios elétricos fazem é abolir, mais do que alargar, a dimensão espacial. Graças à eletricidade, o homem retomou em toda a parte um tipo de relacionamento pessoal, como se o mundo fosse uma pequena aldeia” (McLuhan, 2008, p. 260).

A ideia central à noosfera expressa Arquilla e Ronfeldt é claramente explicitada por McLuhan (idem):

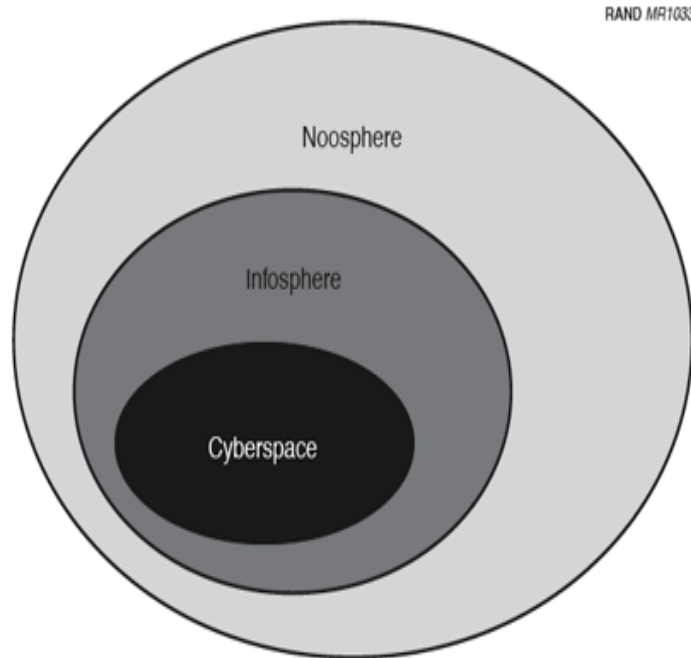
Um dos aspetos fundamentais da era da eletricidade é que estabelece uma rede planetária que tem muito do carácter do nosso sistema nervoso central. Este não é apenas uma rede elétrica – mas sim um campo unificado da experiência. Como assinalam os biólogos, o cérebro é um lugar de interações, onde se podem intercambiar e traduzir todo o tipo de impressões e experiências, de modo a podermos reagir unificadamente ao mundo (pp. 350-351).

A noosfera (ver Figura 12) é considerada uma dimensão muito vasta que inclui o ciberespaço²² e a infosfera²³ definida como um sistema de processamento da informação comparável à mente humana.

²² De acordo com Ronfeldt e Arquilla (2007) refere-se ao sistema global de computadores ligados à Internet, infraestruturas de comunicação, bases de dados. Pode significar a Internet, mas também os ambientes electrónicos e infra-estruturas críticas das empresas, governos e exércitos. É a mais recente fonte de poder e propriedade no mundo. Encontra-se muito associado à tecnologia empregue.

²³ Mais abrangente que o ciberespaço, a infosfera inclui, para além da vertente tecnológica a que o ciberespaço se refere, os sistemas de informação, os média, bem como instituições e bibliotecas, mesmo que não electrónicas. No contexto militar, inclui os sistemas de comando, controlo, computadores, comunicações, *intelligence*, vigilância e reconhecimento. Pode ser definida como o conjunto do ambiente e infraestrutura global de informação (Ronfeldt & Arquilla, 2007).

Figura 12 – A Noosfera (segundo Ronfeldt e Arquilla)



- Ciberespaço – Refere-se ao sistema global de computadores em rede, infraestruturas de comunicação, entidades de conversação *online*, bases de dados. Significa sobretudo a Internet, mas o termo também pode ser usado para referir-se a ambientes eletrônicos e infraestruturas críticas de uma empresa, instituição militar, governo ou outra organização. A guerra de informação estratégica destina-se em grande medida a assegurar a segurança do ciberespaço internamente, e a desenvolver a capacidade de explorar a vulnerabilidade de sistemas no exterior. O ciberespaço é o domínio de poder e propriedade que mais cresce no mundo. Tem uma abrangência tecnológica maior face à infosfera e noosfera.

- Infosfera – Maior que o ciberespaço incluindo-o e ainda os sistemas de informação que não fazem parte da Internet. No mundo civil inclui a

transmissão, a impressão, bibliotecas. No mundo militar incluem sistemas de comando, controlo, computadores, comunicações, intelligence, vigilância e reconhecimento, os sistemas eletrónicos que compreendem o ambiente de informação militar de um campo de batalha. A infosfera está a emergir como uma verdadeira infraestrutura e ambiente de informação globais em que as noções tradicionais de tempo e espaço já não prevalecem.

- Noosfera – Deriva do termo grego noos, a mente e foi primeiramente usado pelo teólogo e cientista francês Pierre Teilhard de Chardin em 1925. Na sua visão, o mundo evoluiu primeiro para uma geosfera e depois biosfera. Com as pessoas a comunicar a uma escala global, o mundo está a dar origem a uma noosfera, descrita como a dimensão da mente, um circuito pensante, uma estupenda máquina de pensar cheia de fibras e redes e uma consciência planetária. De acordo com Teilhard de Chardin, as forças da mente têm criado a noosfera há muito tempo, sendo que irá ocorrer uma síntese das diferentes partes em que pessoas de diferentes nações, raças e culturas desenvolvem mentes planetárias no seu alcance, sem perder as suas identidades pessoais. Depois de realizada, a *noosfera* irá fazer a humanidade subir a um novo plano evolutivo, conduzido por uma devoção coletiva a princípios morais e jurídicos. No entanto, a transição não será pacífica.

A noosfera inclui o ciberespaço e a infosfera. Refere-se também à ascensão das formas de organização em rede que reforça os atores não estatais. O ímpeto para a criação de uma noosfera parirá sobretudo de ONG, e outros atores não estatais dedicados à liberdade de informação e comunicações e para a difusão de valores e normas éticas. Ronfeldt e Arquilla (2009, p. 354) são da opinião de que os atores estatais deverão prestar mais atenção a esta dimensão, dado que o poder na era da informação, mais do que nunca resultará da capacidade de os atores do Estado e do mercado atuarem conjuntamente com a sociedade civil.

À medida que as três dimensões crescem, o ciberespaço tenderá a ser a mais pequena dimensão, sendo incluída nas outras duas. Todas as dimensões se baseiam em informação, referindo-se a sistemas de processamento de informação. A noosfera por se referir mais a ideias também se refere à estruturação da informação. A visão de processamento foca na transmissão de mensagens como *inputs* e *outputs* de um sistema.

A visão de estruturação refere-se aos objetivos, valores e práticas que um sistema poderá compreender. A visão de processamento tende a relevar a tecnologia enquanto que a visão estrutural refere-se mais a capital humano e de ideias.

A noosfera apresenta a informação em termos de uma dimensão em expansão com relevo para as dimensões organizacionais e das ideias, sem ignorar a tecnológica. Orienta o pensamento para as ideias, valores e normas, em vez dos domínios de Internet, em termos de informação estruturada e não de processamento da informação. Pelo que estes autores consideram o desenvolvimento de uma nova abordagem à estratégia e diplomacia, a *noopolitik* (ibidem).

A noosfera é um dos planos em que se desenrola a atividade internacional, sendo a sua chave a do conhecimento, um processo a que se chega através de múltiplas etapas: informação, perceção, análise e difusão. As TIC e os média de massas atuam sobre o primeiro (informação) e o *soft power* e a diplomacia pública atuam sobre os dois últimos (ibidem).

Também Gleick (2012), suportando-se em parte no trabalho de McLuhan, apela à existência de uma consciência possibilitada pelas novas tecnologias de informação e comunicação, embora não refira explicitamente o termo noosfera:

A maior parte da biosfera não pode ver a infosfera, é invisível, um universo paralelo que fervilha de habitantes fantasmagóricos. Mas para nós, não são fantasmas – já não o são. Nós, seres humanos, somos os únicos, entre as criaturas orgânicas do mundo, que vivem simultaneamente nos dois mundos. É como se, tendo coexistido durante tanto tempo com o invisível, tivéssemos começado a desenvolver a perceção extrassensorial necessária. Temos consciência das muitas espécies de informação (...) Quando um jingle nos fica no ouvido, ou uma tendência passageira põe a moda de pernas para o ar, ou um falso alarme domina as conversas, a nível mundial, durante meses e desaparece tão rapidamente como surgiu, quem é o amo e quem é o escravo? (p. 384).

“Uma vez mais, tal como nos primeiros tempos do telégrafo, falamos na aniquilação do espaço e do tempo. Para McLuhan, isso era um pré-requisito da criação da consciência global – do conhecimento global” (Gleick, 2012, p. 491).

Gleick (idem) cita ainda Whitman “Que suspiros são estes, Oh terras, correndo à vossa frente, passando sob os mares? Estão todas as nações a comungar? Será que vai haver apenas um coração para o globo?” (p. 492).

Sem que exista uma referência explícita ao conceito de noosfera, ou a Teilhard de Chardin, essa é de facto uma dimensão clara para Gleick (idem):

A ligação elétrica do mundo, a que se seguiu, pouco depois, a disseminação da comunicação sem fios, deu origem a uma especulação romântica sobre o nascimento de um novo organismo global. Até mesmo os místicos e teólogos do século XIX começaram a falar numa mente partilhada ou consciência coletiva, formada mediante a colaboração de milhões de pessoas postas em comunicação umas com as outras (p. 492).

No entanto, Gleick (idem) não é totalmente otimista quanto aos efeitos individuais dessa consciência coletiva ou mente partilhada:

A rede tem uma estrutura e essa estrutura baseia-se num paradoxo. Tudo está perto, e tudo está longe, ao mesmo tempo. É por isso que o ciberespaço pode dar não só a sensação de superpopulação mas também de solidão. Podemos atirar uma pedra para um poço e nunca a ouvirmos a bater na água (p. 505).

Como sempre, é a escolha que nos informa (...) Escolher o que é genuíno dá trabalho; depois, esquecer dá ainda mais trabalho. É esta a maldição da onisciência: a resposta para qualquer pergunta pode chegar na ponta dos dedos – através do Google ou da Wikipédia ou da IMDb ou do YouTube ou do Epicurious ou qualquer um dos seus herdeiros e sucessores naturais – e continuaremos a perguntar-nos o que sabemos (ibidem).

Noya (2007, p. 105) considera que a *noopolitik* constitui uma reação normal à revolução da informação, num contexto de transição global para uma sociedade baseada no conhecimento, em que o conhecimento se torna a mais importante fonte de poder.

A lógica subjacente à criação da *noopolitik* por Ronfeldt e Arquilla (2009, p. 352) é a de que a próxima grande revolução da era da informação ocorrerá no âmbito da diplomacia, falando da necessidade de uma revolução nos assuntos diplomáticos:

- Os diplomatas devem repensar o que é informação e ver que uma nova dimensão está emergir, a noosfera, uma “dimensão da mente” global que poderão ter um efeito profundo no aparelho do Estado;
- A era da informação continua a minar as condições para a diplomacia clássica baseada na *realpolitik* e no *hard power* e irá em seu lugar favorecer a emergência de uma nova diplomacia na *noopolitik* e a sua preferência pelo *soft power*.

No entanto, como sublinham Arquilla e Ronfeldt (1999), a existência da *noopolitik*, não implica que automaticamente se deixe de usar a *realpolitik*. A *noopolitik* “poderá ser mais pertinente em algumas partes do mundo face a outras, e em alguns assuntos face a outros. Deverá ser mais prevalente onde as sociedades avançadas predominam como a Europa e os América do Norte” (p. 44). Será mais difícil de aplicar em sociedades mais centradas no Estado como na Ásia, dado que a *noopolitik* será mais eficaz onde todos os tipos de média prevalecem, onde as ONG têm uma ação forte e uma boa relação com os governos.

Estes autores referem a existência de um mundo multicêntrico em que coexistem dois tipos distintos de Estado-nação, sendo uma política mais eficaz num caso e a outra no outro.

Como refere Mendonça (2009, p. 31), a *noopolitik* constitui-se como uma abordagem à diplomacia que sublinha a partilha de interesses, ideias, valores, normas, leis e ética através do *soft power*, abrangendo redes de atores estatais e não estatais, ao contrário da *realpolitik* que abrange apenas Estados. Ronfeldt e Arquilla (2007) consideram que a emergência de líderes como Nelson Mandela refletem a emergência da *noopolitik*. Estes autores apontam ainda como reflexos da emergência da *noopolitik* as campanhas da Greenpeace contra a realização de testes nucleares ou a ação de ONG americanas pela defesa dos direitos humanos em países como o Myanmar e a China.

Outro exemplo que reflete a importância da *noopolitik* é o da *wikipedia* (Mendonça, 2009). Steven (2008, p. 4) sustenta terem sido necessárias cem milhões de horas de pensamento humano para a criar, correspondendo a uma mudança na forma como as pessoas utilizam o seu cérebro. Este exemplo reflete o pressuposto de que o exercício da diplomacia será mais eficaz quanto melhor considerar e compreender a

existência de uma noosfera que potencia uma partilha crescente da informação e do conhecimento que abrange redes de atores sociais estatais e não estatais.

A criação de uma sociedade civil global

Apesar de a revolução da informação estar a operar mudanças importantes no contexto político internacional, e de se estar a multiplicar o número de atores que nele interagem, Ronfeldt & Arquilla (2009, p. 355) sublinham que os Estados irão indiscutivelmente manter-se como os atores predominantes. Mas ao mesmo tempo, os atores não estatais tenderão a ganhar força e influência, esperando-se um reforço da influência das ONG transnacionais que defendem a sociedade civil, originando um novo equilíbrio entre os Estados, mercado, atores da sociedade civil, favorecendo a *noopolitik* face à *realpolitik*.

A *noopolitik* releva a importância de atores não estatais, por exemplo, das ONG que respondem a impulsos éticos, disseminam ideias rapidamente e atuam como nós de redes que podem prevenir, antecipar ou resolver conflitos. Dadas as alterações operadas pela revolução da informação, as sociedades mais desenvolvidas têm vindo a desenvolver mecanismos de vigilância do que está a acontecer no mundo. Este dispositivo, não sendo novo, e consistindo de agências de *intelligence*, departamentos de estudos de mercado, média, apresenta um alcance cada vez maior, incluindo redes de ONG e ativistas individuais que monitorizam e reportam, usando fóruns, destinatários de correio eletrónico, a Internet para a rápida difusão de informações.

Por outro lado, os Estados mais fortes neste domínio serão os Estados mais capazes de se associar a atores não estatais, devendo a força surgir menos dos próprios Estados e mais do novo sistema criado. Pelo que a revolução da informação está a levar a que o mundo deixe de estar centrado nos Estados e esteja mais centrado em redes no caso militar deixar de ser centrado em plataformas e passar a ser centrado em redes.

Ronfeldt e Arquilla sustentam que, enquanto que a *realpolitik* trata do controlo, a *noopolitik* retira esse controlo para permitir uma melhor associação com atores não estatais, criando novos mecanismos de coordenação e comunicação. Estes autores que no caso da *realpolitik* a informação é tratada como auxiliar dos elementos económicos, militares e políticos da diplomacia e estratégia, não aceitando a informação como uma

dimensão distinta. A *realpolitik* usa a estratégia de informação como ferramenta de propaganda, engano e manipulação. A *noopolitik* olha para a informação como uma dimensão distinta, sendo a ascensão do *soft power* fundamental para a *noopolitik*.

Deste modo, cria-se um novo sistema analisado em função do conhecimento, devendo os diplomatas e outros atores focar-se no balanço do conhecimento em detrimento do balanço de poder.

A noosfera deverá abranger abertura, liberdade, respeito pela lei, comportamento humano, respeito pelos direitos humanos, podendo requerer dispositivos organizacionais e tecnológicos complexos que a suportem.

A *noopolitik* é uma abordagem para a diplomacia e estratégia na era da informação que sublinha a partilha de ideias, valores, normas, leis e éticas através do *soft power* (Ronfeldt & Arquilla, 2009, p. 357). O motivo condutor da *noopolitik* não poderá ser o interesse do Estado tal como definido tradicionalmente, deverá agora atender mais ao interesse da sociedade no seu todo. Enquanto que a *realpolitik* fortaleceu os Estados, a *noopolitik* tenderá a fortalecer redes de agentes estatais e não estatais.

Figura 13 – Comparação *Realpolitik*/*Noopolitik*

Realpolitik	Noopolitik
Estados como a unidade de análise	Nós, atores não-estatais
Primazia do <i>hard power</i> (recursos, etc.)	Primazia do <i>soft power</i>
Política de poder como um jogo de soma nula	É possível ganhos mútuos e perdas mútuas
Sistema anárquico, altamente conflituoso	Harmonia de interesses, cooperação
Aliança condicionada (orientada para a ameaça)	Rede de aliados vital para a segurança
Primazia do interesse próprio nacional	Primazia dos interesses partilhados
Política como uma busca incessante por vantagem	Explicitamente em busca de um objetivo último
<i>Ethos</i> é amoral, se não imoral	Ética crucialmente importante
Comportamento guiado pela ameaça e poder	Objetivo comum orienta atores
Muito cauteloso acerca de fluxos de informação	Propensão para partilha de informação
Equilíbrio de poder assente num único estado	Equilíbrio de responsabilidades
Poder incorporado nos estados-nação	Poder na “fábrica global”

Fonte: Arquilla & Ronfeldt (2009, p. 358)

Ronfeldt e Arquilla apontam como exemplos da emergência da *noopolitik* as *social netwars* deflagradas por ativistas da sociedade civil.

A *netwar* refere-se a “uma forma emergente de conflito a níveis societários (...) em que os protagonistas usam formas de organização em rede e em que as doutrinas, estratégias, e tecnologias associadas estão adaptadas à era da informação” (Arquilla & Ronfeldt, 2001, p. 6).

De acordo com Arquilla e Ronfeldt (1996, p. 5) estes protagonistas poderão ser terroristas, criminosos, fundamentalistas, nova geração de radicais e revolucionários, e ativistas não violentos “netwarriors”.

A *netwar* representa assim o conflito associado à *noopolitik*, de que são exemplo as ações do Greenpeace, a defesa de ONG aos Zapatistas no México. Estes conflitos mostram que a paz tenderá a alcançar-se mais através do conhecimento em detrimento da força.

Arquilla & Ronfeldt (1996, p. 53) sublinham que os atores da *netwar* são sobretudo não estatais, alguns deles separatistas, predadores criminais e comerciais, ONG e militantes revolucionários, podendo alguns atuar por conta do Estado.

Estes casos, que apresentam uma forte componente ética, poderão em conjunto com as novas tecnologias de informação e comunicação e desenhos organizacionais criar um novo modelo de poder e diplomacia com que os governos terão de se deparar cada vez mais, tanto mais que as ONG parecem estar à frente dos Estados na capacidade e motivação para aplicar a *noopolitik*.

Arquilla & Ronfeldt apresentam um conjunto de ações que poderão facilitar a criação da *noosfera* e a implementação da *noopolitik*:

- Apoiar a expansão da conexão do ciberespaço por todo o mundo, incluindo quando tal contrariar a vontade de regimes autoritários;
- Promover a liberdade da informação e das comunicações a nível global;

- Desenvolver sistemas de partilha de informação a vários níveis, não apenas para assegurar a segurança do ciberespaço, mas também para criar infosferas abertas;
- Criar forças especiais de média que possam ser enviadas para zonas de conflito, para resolver conflitos através da descoberta e disseminação de informação correta;
- Abrir a diplomacia a maior coordenação entre atores estatais e não estatais, especialmente ONG.

Deverão também ser desenvolvidas políticas que promovam a *noopolitik*.

3.3.3. *Cyberpolitik*

Outra abordagem à atividade diplomática que procura dar resposta ao exercício da diplomacia no atual ambiente comunicacional, designada por *cyberpolitik*, apresentada por David Rothkopf (1998).

Como vimos em Mendonça (2009, p. 31) trata-se de uma abordagem que revela alguns pontos em comum com a *noopolitik* de Ronfeldt & Arquilla, realçando a importância do *soft power* informacional para expressar ideias, valores normas e éticas através da comunicação social e do ciberespaço.

No entanto trata-se de uma abordagem muito menos otimista que a *noopolitik* de Ronfeldt e Arquilla.

O termo *cyber* deriva da palavra inglesa *cybernetic* (cibernético) e é utilizado para caracterizar algo que possui uma grande concentração de tecnologia avançada, estando normalmente associado a um ambiente virtual.

Na visão de Rothkopf, a *cyberpolitik* transcende a *realpolitik* ao adaptar-se ao conhecimento enquanto fonte de poder e estratégia, o que não acontece com a *realpolitik*. A *cyberpolitik* reconhece a importância dos atores não estatais.

Para Rothkopf (1998), a *cyberpolitik* é a *realpolitik* do amanhã, procurando atingir os mesmos fins numa realidade diferente, em que os atores não são já

exclusivamente os Estados, mas em que o mais poderoso continuará a prevalecer, com uma utilização substancialmente diferente de fontes, instrumentos e medidas.

3.3.4. *Netpolitik*

Trata-se de uma nova abordagem que procura responder às falhas da *realpolitik* face ao atual ambiente comunicacional.

Tal como vimos em Mendonça (2009, p. 32) esta abordagem proposta por Bollier (2003) procura compreender um contexto social muito intenso em tecnologia, com estruturas em rede, comunicações rápidas e um sentimento de insegurança global. Bollier considera que a *netpolitik* só poderá ser devidamente implementada se considerar e utilizar uma série de redes e uma variedade de meios de comunicação social para atingir os objetivos estipulados. A *netpolitik* vem assim significar a importância da rede como princípio organizacional na condução dos assuntos internacionais.

À semelhança da *noopolitik* e da *cyberpolitik*, e ao contrário da *realpolitik*, a *netpolitik* assenta numa abordagem *soft* relevando a importância da legitimidade moral, identidade cultural, valores sociais e perceção pública, considerando as novas infraestruturas de comunicação globais como a Internet, a televisão, os filmes e a música como uma nova arena para o diálogo internacional e o conflito, e como elementos de trabalho fundamentais.

Como referido em Mendonça (2009, p. 32), para Bollier a Internet não é uma força lateral nem periférica na condução da política internacional, transformando não apenas as economias mas também os valores, as identidades e práticas sociais, num espaço alargado sem fronteiras físicas definidas. A Internet apresenta uma enorme abrangência desde o exercício do poder estatal e militar até à identidade pessoal e valores sociais.

Também Zaharna (2010, p. 91) refere que com a ascensão dos novos atores não estatais na arena internacional, o equilíbrio de poder anteriormente caracterizado pela *realpolitik*, dá lugar à *netpolitik*

3.3.5. *Infopolitik*

Uma outra abordagem diplomática adaptada ao atual ambiente comunicacional é proposta por Fiske de Gouveia (2005), denominada por *infopolitik*, que procura compreender a natureza dos média e comunicações internacionais e o seu significado no âmbito das relações internacionais.

Trata-se de um termos originalmente utilizado por Ronfeldt e Arquilla, resgatado por Fiske de Gouveia que o aplica ao contexto “da forma como a União Europeia comunica e pretende comunicar, com o resto do mundo” (Fiske de Gouveia, 2005, p. 8).

Fiske de Gouveia utiliza o termo *infopolitik* para passar a ideia de que as instituições da União Europeia devem levar a sério a comunicação internacional e que a natureza dessa comunicação deve sustentar-se em informação precisa e imparcial.

A ideia é a de que a União Europeia deverá afirmar-se internacionalmente por uma informação livre e credível, mesmo que os seus membros procurem fugir a esta lógica individualmente.

Paralelamente, deverá haver um trabalho muito intenso para chegar aos públicos, e assim atingir os objetivos definidos pela política comunicacional da União.

3.3.6. *Kinpolitik*

David Ronfeldt referindo-se à Al-Qaeda e a um modo de funcionamento mais tribal desta organização no contexto social e cultural em que atua, sugere ainda uma outra abordagem ao exercício da atividade diplomática que apelidou de *kinpolitik*.

Ronfeldt (2007, p. 36) considera que a *kinpolitik* numa lógica tribal explica a estratégia e as táticas adotadas muito mais que a *realpolitik*.

Trata-se de olhar para as interações existentes tendo presente o funcionamento em rede da Al-Qaeda e o aproveitamento das ferramentas propiciadas pela atual era e interpretar as suas ações na arena internacional.

Neste contexto tribal muitas vezes o que é procurado é a maximização da honra, e não do poder e do dinheiro. É fundamental perceber que as tribos procuram ganhar honra para si próprios e para a sua linhagem, clã ou tribo, ninguém pode arriscar-se a perder a face, dado que isso refletir-se-ia negativamente não apenas em si individualmente mas também na sua tribo (idem, p. 37).

Ronfeldt refere-se à Al-Qaeda como uma tribo global com uma presença global e crescente na Internet, cuja ação é potenciada pelas modernas tecnologias de informação e comunicação, considerando que os modernos média se adequam às tradições orais que caracterizam as tribos.

Ronfeldt (2007, p. 49) considera um erro o combate a organizações terroristas a partir de teorias de choque de civilizações como a de Huntington, porque tal implica que essas organizações sejam tratadas como civilização. Esta perspetiva não permite uma base rigorosa e ágil e apelativa para a estratégia de informação. O problema principal do mundo poderá ser de acordo com este autor um turbilhão de tribalismos e não um choque de civilizações.

Apesar de as organizações terroristas constituírem uma rede da era da informação, continuam a operar como uma tribo, descentralizadas, segmentadas, sem hierarquia central, iguais entre familiaridade e amigos.

Tanto a *noopolitik*, como a *cyberpolitik*, a *netpolitik*, a *infopolitik* e de alguma forma a *kinpolitik* apresentam características comuns pois procuram explicar e apresentar as linhas orientadoras de uma eficaz prática diplomática num contexto de grande desenvolvimento das TIC e em que a organização social sofreu mudanças importantes pela multiplicação de atores relevantes a uma escala mundial e pela perda de importância relativa do Estado.

No entanto, e como refere Mendonça (2009, p. 33) a *noopolitik* apresenta a característica distintiva de considerar a existência de uma consciência planetária coletiva alimentada por múltiplos contributos individuais que poderá espelhar o funcionamento de uma sociedade em rede a uma escala global, em que a cada cidadão, ONG que representam a sociedade civil, comunicam e tornam-se ‘escutáveis’ muito mais facilmente, em parte devido às novas TIC.

Esta é também a perspectiva de Adler, embora este autor não se refira à existência de uma *noopolitik*, sublinha tendência para a existência de mecanismos globais em que atores de natureza diversa intervirão. No entanto, a sua perspectiva é muito menos otimista que a de Ronfeldt e Arquilla. Adler (2009) sustenta que:

Em reação às insuficiências previsíveis da governação globalizada, irão formar-se redes entre atores estatais e não estatais, sobre questões específicas. Essas redes visarão objetivos convergentes, como a vontade sincera de resolver problemas, a defesa de interesses comerciais, tomadas de posição morais e a vontade de permitir que os organismos internacionais e as ONG deem respostas pertinentes às questões suscitadas por um mundo em mutação. Em certos casos, o núcleo da rede será constituído por uma comissão nacional ou internacional de especialistas – não eleitos, mas com suficiente peso – encarregada de informar ou vigiar certos aspetos da governação, do comércio ou de outras questões (p. 202).

Adler considera que “estes grupos de interesses contribuirão certamente para fixar e difundir normas e regulamentações em diversos domínios, nomeadamente as tecnologias de informação, os regimes de regulamentação e a gestão da «nova economia pós-industrial»” (ibidem).

Adler (idem) sustenta ainda que

Um novo conjunto de atores sociais (...) exercerá uma influência crescente na cena internacional. O poder dessas elites decorre da sua fortuna e da sua formidável lista de endereços, verdadeiro anuário de contactos nacionais e internacionais com homens de negócios, governos, organismos de dimensão internacional e ONG. Graças a estes contactos e às suas identidades nacionais múltiplas, estes homens contribuem para influenciar os acontecimentos «transnacionais» sem que nenhuma fronteira os detenha (ibidem).

Adler (2009) considera que:

As redes criminosas transnacionais ameaçam fragmentar ainda mais o sistema internacional, apoderando-se dos recursos mundiais (energia, minerais e outros mercados estratégicos), além da sua implicação tradicional no tráfico internacional de estupefacientes. A procura energética mundial, que não para de

crescer, fornece a esses criminosos oportunidades de alargar o seu campo de atividades, criando relações com os fornecedores de energia e com os chefes de Estado dos países onde esses fornecedores estão sedeados (p. 205).

De forma pouco otimista, “com o tempo, espalhando os seus tentáculos até aos departamentos governamentais e aos conselhos de administração, essas redes criminosas passarão a estar em condições de controlar os Estados e de influenciar os mercados, ou mesmo as políticas externas” (ibidem).

3.4. Sociedade em rede e *competitive intelligence*

A necessidade de utilizações de ferramentas associadas à inteligência competitiva (ou *competitive intelligence*) surge no contexto de forte evolução tecnológica e de evolução de processos, de uma rápida evolução do mercado e da internacionalização e consequente competitividade a uma escala global (Amaral, 2008, p. 15).

No contexto da sociedade em rede, a implementação de sistemas de *competitive intelligence*, tanto ao nível privado, como público, global ou local, ganhou uma relevância muito significativa e notória nas estratégias de diversas instituições (Lastres & Ferraz, 1999, p. 48).

A *competitive intelligence* acaba por funcionar na prática como uma ferramenta, um processo e um produto sendo uma ferramenta sustentada numa visão teórica e mais robusta que é o conhecimento, tácito ou explícito (Amaral, 2008, p. 15).

Numa obra de referência nesta temática, Larry Kahaner (1997) define *competitive intelligence* como “o programa sistemático de obtenção e análise de informação acerca das atividades dos competidores e tendências gerais de negócio para promover os objetivos da própria empresa” (p. 16), tratando-se de uma atividade ética desde que cumpra com as normas legais, não devendo ser confundida com a espionagem industrial.

Para Taborda e Ferreira (2002) *competitive intelligence* refere-se a “atitude da organização que a leva a estar atenta, numa base contínua, a todos estes aspetos, procurando compreender e responder a sinais provenientes da envolvente. E responder

significa decidir” (p. 12), considerando tratar-se de uma ferramenta de apoio a disciplinas como a estratégia, a gestão do conhecimento, o marketing, a gestão da informação ou gestão do risco. Citam ainda Sandman que diz que *competitive intelligence* significa “informação tratada a um nível que permita tomar decisões” e “é dizer ao gestor o que ele deve fazer” (ibidem).

Podemos olhar ainda para a *competitive intelligence* como tratando-se de “informação analisada sobre o ambiente onde a competição se desenvolve” (Amaral & Pedro, 2004, p. 44), considerando ser “uma prática, um tipo de conhecimento tácito crítico para as organizações em competição. É um processo que podemos instituir nas organizações com o objetivo de fornecer às pessoas certas a informação e o conhecimento certos no momento certo” (ibidem).

Uma distinção fundamental deve ser estabelecida entre informação e *intelligence*. A informação é factual, refere-se a números, estatísticas, acerca de pessoas e empresas e do que estiveram a fazer que possa parecer interessar. Kahaner (1997, p. 16) considera que apesar de parecer que diz alguma coisa, não diz e que não podem ser tomadas boas decisões baseadas em informação não importa o quão precisa ou abrangente seja. Por seu turno a *intelligence* é um conjunto de peças de informação que foram filtradas, destiladas e analisadas, a partir do qual se poderão tomar decisões. Pelo que, nesta perspetiva de Kahaner, *intelligence* e não informação será o que é necessário para tomar decisões. Kahaner (ibidem) considera que outro termo para *intelligence* é conhecimento.

Gilad (2004, p. 160) sublinha a diferença entre dados e *intelligence*, sendo que o segundo pode ser definido tecnicamente como dados analisados. Neste sentido, *intelligence* refere-se à interpretação dada aos dados por um especialista, permitindo “traçar uma imagem da realidade, conectar factos e permitir que o decisor tenha um melhor entendimento do “porquê” e uma melhor fundamentação do passo a dar a seguir.

A *intelligence* é um processo não uma função pelo que deverá ser transversal a toda a organização e não ser uma unidade isolada dentro da organização (Kahaner, 1997, p. 23).

Kahaner considera que a *competitive intelligence* permite:

- Antecipar mudanças no mercado;

- Antecipar ações dos competidores;
- Descobrir novos ou potenciais competidores;
- Aprender com os sucessos e falhas de outros;
- Aprender acerca de novas tecnologias, produtos, e processos que afetam a organização;
- Aprender acerca de mudanças políticas, legislativas ou regulatórias que afetam o seu negócio;
- Entrar em novos negócios;
- Ajuda a implementar as últimas ferramentas de negócio.

Tudo isto é cada vez mais necessário dado que o ritmo dos negócios está a aumentar rapidamente, existe uma sobrecarga de informação, crescente concorrência mundial de novos competidores, as mudanças políticas afetam cada vez mais e com mais intensidade; rápida mudança tecnológica (idem, p. 28).

Figura 14 - O ciclo de *intelligence*



Fonte: Kahaner (1997, p. 44)

Kahaner (citado por Taborda & Ferreira, 2002) considera que este ciclo é similar ao usado pelas agências de informação, tendo quatro passos:

- Planeamento e direção – a direção envolve-se e decide qual a intelligence é necessária;
- Recolha – Obtenção de informação em bruto a partir da qual a intelligence será produzida;
- Análise – A parte mais difícil do ciclo de intelligence – Requer muitas competências e coragem porque requer ponderação sobre a informação, medição de tendências e elaboração de diferentes cenários a partir da informação obtida;
- Disseminação – Envolve a distribuição do produto de intelligence a quem o solicitou. Nesta altura o analista sugere possíveis decisões a partir da análise efetuada.

Dentro deste contexto é fundamental a implementação de sistemas de inteligência competitiva, tanto ao nível privado, como público, que têm ganho um grande destaque nas estratégias das instituições, reforçando-se o papel da gestão estratégica da informação “como ferramenta fundamental para a compreensão permanente da realidade dos mercados, das tecnologias e dos modos de pensar dos concorrentes, da sua cultura, das suas intenções e das suas capacidades de executá-las” (Lastres & Ferraz, 1999, p. 48).

Lastres e Ferraz (1999) consideram que

Tais sistemas procuram equacionar a necessidade de se promover também a geração de conhecimentos que permitam utilizar as informações disponibilizadas, através de estratégias que promovam o acesso à informação e o acesso ao conhecimento. Tais estratégias privilegiam a agilidade na tomada de decisões e na incorporação de mudanças e visam adaptar as organizações à nova realidade (pp. 48-49).

Por outro lado, Amaral & Pedro (2004, p. 44) referem uma formulação da *Society for Competitive Intelligence Professionals*, com base em quatro passos:

- Definição de requisitos e identificação dos decisores-chave;
- Recolha de dados;
- Análise e tratamento de informação;
- Disseminação de conhecimento.

Estes autores referem ainda que a *Cap Gemini* considera este um nível adicional entre informação e conhecimento como forma de mostrar a importância da ação organizacional na captação de informação. Este nível (*intelligence*) pode extrair, analisar, criar, desenvolver e distribuir informação a partir de fontes internas e externas, sendo fundamental para aumentar o *stock* de conhecimento da organização.

Nesta ótica, é uma ferramenta que se justifica, em grande medida, pela necessidade das empresas de um serviço de informações de produção de informações e conhecimento sobre os mercados em que atuam. Esta lógica poderá ser facilmente extrapolada para todo o conjunto de atores que têm de agir no contexto da atual era de comunicação global, nomeadamente em estratégias de diplomacia pública.

Neste contexto, Amaral (2008) entende que um serviço de informações corresponde a:

Um conjunto de órgãos de estrutura constituídos por profissionais de informações que executam todas as atividades estratégicas e de segurança que envolvem informações. Quando se fala de segurança, está a considerar-se a existência de espionagem, terrorismo e subversão. Para todas estas três vertentes, a produção de conhecimento sobre o que se está a passar no meio envolvente e as atividades de contra-espionagem fazem parte da doutrina de segurança (p. 18).

Neste contexto, informações não são o mesmo que notícias, embora uma resulte da outra “a informação que se recolhe no exterior da empresa vem sempre em forma de notícias. As notícias transformam-se depois em informações através da atividade de produção de conhecimento realizada tanto pelo serviço de informações como pelos restantes colaboradores da organização” (ibidem).

Por outro lado, é importante saber ler o ambiente competitivo nas fontes de informação disponíveis. “É com esse objetivo que algumas empresas têm utilizado a metodologia de inteligência competitiva” (idem, p. 19).

No entanto, Amaral sublinha que “as metodologias atuais de gestão estratégica das organizações ainda não contam com a integração das informações nos vários patamares de decisão. As organizações que sabem realizar essa integração são as militares, pelo que o mundo empresarial pode aprender muito com elas” (ibidem).

Em função das limitações que identifica, Amaral (2008) propõe uma nova metodologia de gestão estratégica das organizações, que importa analisar no contexto do presente estudo.

A perspectiva é a de que tem de haver uma consequência quanto às informações produzidas. “É preciso que essas informações influenciem a tomada de decisão a todos os níveis, seja nas operações, na gestão e até na estratégia” (Amaral, 2009, p. 22).

Para a concretização desse propósito, os serviços de informações têm o objetivo de estar permanentemente alerta quanto às forças, fraquezas, ameaças e intenções dos seus adversários, “tendo como primeiro grande objetivo fornecer-nos compreensão sobre o que pensamos poder ser o futuro” (idem, p. 25). Por outro lado, deverá ser tido em conta que o objetivo da gestão estratégica das informações também é o da partilha avisada e atempada da realidade envolvente, e este deve ser um objetivo estratégico para o serviço de informações de qualquer empresa (ibidem).

Pelo que para Amaral (2009), para as organizações atuantes no atual ambiente comunicacional a gestão estratégica de informações é uma necessidade evidente. “A primeira razão de ser da gestão estratégica das informações é a preparação para o seguimento dos acontecimentos mais importantes do mercado, criando uma visão central para o que necessita de atenção imediata, e uma visão periférica para tudo o que possa gerar alertas” (p. 188).

Neste sentido, “a gestão estratégica das informações é a resposta em tempo real a acontecimentos com impacte estratégico, como forma de aprendizagem constante e atualização de conhecimento sobre os competidores e ambiente competitivo em todas as suas vertentes”, que é o que os militares fazem com um bom serviço de informações (idem, p. 191).

Amaral considera que a estratégia militar é uma boa fonte de inspiração para a execução da estratégia empresarial, sustentando que aprendendo com os militares trata-se de incluir o serviço de informações na gestão estratégica da organização.

Neste contexto, a *competitive intelligence* “é hoje a metodologia provavelmente mais utilizada nas empresas para produção de informações” (Amaral, 2008, p. 26). Amaral (idem) sustenta que

Um serviço de informações que aplique a inteligência competitiva concretiza uma função de suporte, preparando relatórios e recomendações para a tomada de decisão. No entanto, hoje em dia, para além desta função, as empresas bem-sucedidas em mercados altamente competitivos utilizam todo um conjunto de técnicas suplementares que lhes permite estar alerta ao ambiente competitivo e atuar antecipadamente através das decisões dos seus líderes e gestores devidamente envolvidos no processo. A gestão estratégica das informações é uma proposta de integração de todas essas técnicas numa metodologia simples, em três fases, para o tratamento integrado das informações no contexto da gestão e governação estratégica das organizações (pp. 26-27).

Pelo que em termos estratégicos, a aplicação do

Ciclo de produção de informações da inteligência competitiva no contexto alargado da gestão estratégica das informações tem a vantagem imediata de obrigar os gestores a focalizar a atenção ao mesmo tempo no seu posicionamento estratégico e no dos competidores. Os gestores tomam assim contacto com o exterior de acordo com a sua própria missão, em vez de se concentrarem apenas nos problemas a partir do interior da organização (ibidem).

Naturalmente que uma melhoria de capacidade de previsão do ambiente competitivo tem como efeito uma melhoria da capacidade do nível de atuação estratégica da organização.

Por outro lado, há que ter em conta que é necessário o conhecimento detalhado das competências e das capacidades de aprendizagem dos competidores, e isso só se consegue com uma aplicação adequada do ciclo de produção de informações sobre os competidores, o mercado e os restantes atores, incluindo a regulação.

Amaral (2008) refere que a visão clássica da *competitive intelligence*, “em voga nos anos 90, passava por um conjunto de profissionais cujo objetivo era adquirir notícias e informações para as analisar a seguir, e preparar a sua difusão aos gestores da organização. Essa visão está hoje ultrapassada” (p. 33).

Com a gestão estratégica das informações, proposta por Amaral (2008) os gestores vão ter de fazer parte do processo. O tratamento de informações passa assim de simples arma tática ao estatuto de ferramenta de gestão estratégica.

A gestão estratégica das informações proposta por Amaral tem três fases principais (idem, p. 34):

- A compreensão do ambiente estratégico – utiliza metodologias como as questões estratégicas chave, o planeamento estratégico de cenários, a análise de competidores e a comparação competitiva. Esta fase é chamada de «percepção»;
- A instalação dos mecanismos de alerta – através da seleção de fontes, identificação do conhecimento crítico, a monitorização de alertas estratégicos. Esta fase é chamada de fase «seleção»;
- A produção de informações e a influência na decisão estratégica – através da utilização da inteligência competitiva, da gestão da mudança e da gestão da comunicação. Esta fase é chamada de «ação».

Dentro da percepção, Amaral sugere um conjunto variado de técnicas: questões estratégicas-chave; modelo das cinco forças; planeamento de cenários; análise SWOT; análise dos pontos cegos – *blindspots* (proposta por Ben Gilad, 2004); análise de competidores; comparação competitiva; jogos de guerra; análise dos pontos cegos dos competidores.

Dentro da ação, “a inteligência competitiva não deve ser vista como metodologia autónoma: tem e servir um propósito estratégico e também de conseguir influenciar os gestores na sua ação estratégica” (Amaral, 2008, p. 253).

Neste contexto, de acordo com o proposto por Amaral a aquisição de notícias e produção de informações é constituída pelos passos seguintes (ibidem):

- Pesquisa – utilizar fontes de informação para fazer identificação de notícias;
- Utilizar redes de alerta – a informação é desencadeada pela rede de alerta;
- Reiniciar o ciclo de captação de notícias – quando as notícias aparecem, surgem mais dúvidas e recomeça-se o ciclo;
- Análise e produção de informações – é a produção de intelligence, verificando as fontes, cruzando notícias e informação, deduzindo significado e compreensão, e incorporando a perspetiva da organização;

- Preparação das recomendações – as informações a difundir;
- Preparação do plano de comunicação – a forma de difundir as informações;
- Disseminação das informações – o processo de difusão das informações.

Por outro lado, o objetivo do serviço de informações é a produção de conhecimento explícito. Os dados utilizados são as notícias. O conhecimento explícito obtido é o conjunto das informações que conseguimos destilar (idem, p. 264).

Para Amaral, as atividades centrais do serviço de informações são as seguintes (idem, p. 284):

- Apoio à governação estratégica;
- Informações internas;
- Investigação e pesquisa;
- Análise e combinação de informações;
- Comunicação intra-organizacional;
- Contra-espionagem;
- Gestão da segurança da informação.

Por outro lado, Amaral considera que as atividades de suporte de informações são as que se seguem:

- Desenvolvimento e operação dos sistemas de informação de acordo com o nível de segurança definido;
- Desenvolvimento e exploração dos sistemas periciais de acordo com as necessidades de investigação;
- Proteção e segurança física de pessoas e bens, incluindo os intangíveis;
- Desenvolvimento de redes de agentes de acordo com as necessidades de informação;
- Observatório tecnológico com pesquisa externa de tecnologia;
- Auditoria às práticas de segurança e níveis de segurança ativados.

Amaral considera ser fundamental a integração do serviço de informações na estratégia organizacional, algo há muito resolvido e aplicado no contexto das organizações militares, sendo raras as organizações civis que internalizam esse conhecimento tácito nas suas práticas (idem, p. 296).

Este autor defende mesmo que “um dos segredos mais bem guardados das empresas de sucesso é a forma como produzem informações a partir da recolha de dados e notícias no ambiente competitivo que as rodeia” (Amaral, 2008, p. 185).

O autor americano Ben Gilad refere-se à *competitive intelligence* numa perspetiva distinta das referidas anteriormente, fundamentalmente mais prática, adotando a designação de *competitive early warning*. Gilad (2004, p. 67) refere-se à *competitive early warning* como um processo de atuação, consistindo em três passos, identificação de riscos, monitorização de *intelligence* e ação de gestão.

De acordo com a formulação de Gilad, a identificação de riscos e oportunidades é o primeiro passo e o mais analítico no enquadramento de *competitive early warning*, em que são empregues métodos como as discussões informais estudos de mercado. Gilad considera que os métodos mais eficazes como o desenvolvimento de cenários e o *war gaming* não são ainda considerados de forma sistemática pelas empresas.

No que se refere à monitorização do *intelligence* Gilad (idem, p. 108) refere que dado que o objetivo da *competitive early warning* é evitar surpresas, pelo que os riscos identificados anteriormente, não poderão materializar-se devendo a empresa tomar ações preventivas, ou reagir o mais rápido possível. Neste sentido, é crucial a monitorização dos riscos, tratando-se de um esforço coletivo, coordenado de um grupo que vai monitorizando os riscos identificados. Um sistema de monitorização adequado requer um planeamento cuidadoso e um acompanhamento muito próximo.

Para Gilad, o terceiro e último passo é o da ação de gestão, considerado por Gilad como o passo mais complicado em qualquer organização, mas fundamental, caso este passo não seja dado todo o trabalho de identificação de riscos e de oportunidades, perder-se-á. Gilad refere três falhas típicas de gestão (idem, p. 134):

- *Snail Pace Management Style* (SPMS) – Gestão cronicamente lenta;

- *Maginot Line Management Style* (MLMS) – Os gestores agem mas a ação não é suficiente para anular o risco ou aproveitar a oportunidade;
- *Black Hole Management Style* (BHMS) – Os gestores não atuam, refere-se a situações de paralisia pela análise ou de ausência de qualquer tipo de ação pela gestão.

O exercício da *competitive intelligence*, não constitui uma novidade no contexto oriental, enquanto a *competitive intelligence* é recente nas empresas ocidentais, é algo de banal desde a II Guerra Mundial no Japão, país que tem uma tradição secular em técnicas de obtenção de informação.

No contexto nipónico, existe um conjunto de empresas comerciais (*sogo shosha*) e de agências governamentais que colocam operacionais por todo o mundo para recolher informação e direcioná-la para enormes repositórios no Japão para ser usada de acordo com os interesses nacionais. A Mitsubishi recolhia em 1997 mais de 30000 peças de informação comercial e de intelligence por dia (Kahaner, 1997, p. 17).

Existem diversas especificidades das empresas orientais no que se refere ao tratamento das informações. Gilad refere que as empresas orientais construiu importantes capacidades na recolha de dados competitivos necessários à montagem de uma imagem do ambiente competitivo, enquanto que as empresas ocidentais fizeram um trabalho fraco a este nível. Gilad refere-se ao caso do Japão sublinhando que os funcionários se habituaram a recolher toda e qualquer informação, durante anos, que pudesse ajudar a sua empresa, sendo a recolha de *intelligence* parte do trabalho de qualquer um. Qualquer um trabalhador visitando uma feira comercial perderá tempo a recolher informação sobre os competidores mesmo que seja algo fora da sua área de responsabilidade, sendo comum os trabalhadores japoneses elaborarem um relatório de *competitive intelligence* e partilharem-na com o conjunto da organização (Gilad, 2004, p. 115).

Kahaner (1997, p. 159) também analisa a *competitive intelligence* no contexto do Japão, referindo ter-se tratado de um dos fatores fundamentais para o sucesso económico do país após a II Guerra Mundial, como ferramenta estratégica para a tomada de decisões. A informação é muito mais valorizada no contexto japonês, sendo algo de nobre, e um complemento à ideia de *kaizen* que significa melhoria contínua, sendo a informação integrada em planos de longo prazo nas suas organizações.

Neste âmbito, a partilha de informação entre japoneses é justificada pela noção de comunidade e de cultura de partilha existente no país, ao contrário do mundo ocidental mais focado em feitos individuais (idem, p. 162).

Trata-se de algo bem incutido na mentalidade japonesa. No Charter Oath do Imperador Meiji de 1869 constava o seguinte “O conhecimento será procurado por todo o mundo, e as fundações da regra imperial deverão ser fortalecidas” (ibidem). O Meiji gerou assim a busca incessante de *intelligence* pelos japoneses no exterior para fins industriais e militares.

Os *keiretsu* partilham conhecimento entre si para fins comuns (idem, p. 164). Um *keiretsu* é um grupo de empresas unidas pela troca e partilha de pessoal, dinheiro, bens, e informação. A cultura de partilha do Japão é aqui vista em toda a sua glória.

Em cada *keiretsu* há uma empresa comercial chamada *sogo shosha*, responsáveis pela coordenação e encaminhamento do grupo por todas as áreas de comércio. Fornecem financiamento, marketing, serviços de gestão, serviços de consultoria. Uma das suas funções é a de facilitar o negócio das empresas afiliadas a nível nacional ou global.

Deve ser sublinhado o envolvimento das autoridades públicas japonesas no exercício da *competitive intelligence*, nomeadamente no apoio às indústrias nipónicas. Neste contexto, sublinhe-se o papel que o governo japonês tem através do Ministério do Comércio Internacional e da Indústria no estabelecimento de políticas públicas facilitadoras do desenvolvimento industrial (idem, p. 169).

Uma das missões do Ministério é ajudar as empresas japonesas na recolha e distribuição de *competitive intelligence*, utilizando uma organização de comércio exterior japonês (JETRO), que tem uma grande experiência na quantificação e análise da economia global e comércio internacional. Kahaner considerou a JETRO como a única verdadeira agência de *competitive intelligence* em larga escala patrocinada por um governo (idem, p. 170).

A informação é recolhida sobretudo de fontes públicas como publicações, feiras comerciais e relatórios empresariais anuais, mas também tem especificidades que assentam nos média, que “serve clientes esfomeados por informação como nenhuma outra média em qualquer parte do mundo” (idem, p. 174). É a principal fonte de

competitive intelligence no Japão. Outra fonte refere-se aos contactos pessoais, a troca de cartões pessoais tem uma acrescida importância no contexto japonês, ou a afiliação entre pessoas que frequentaram a mesma universidade (*gakubatsu*). Outra fonte refere-se às observações, os visitantes japoneses a fábricas e instalações no exterior tendem a recolher intensamente informação.

A recolha de informação é assim um esforço conjunto do governo e empresas japonesas, havendo uma ligação forte entre *competitive intelligence* e planeamento estratégico. No entanto, Kahaner considera que os japoneses apesar de serem excelentes na recolha de informação não são tão bons na sua análise, pelo que necessitam de recolher muito mais informação que os restantes países, devido em parte a uma desvantagem de *software* e a uma menor compatibilidade da língua japonesa com o software informático.

Na opinião de Kahaner, muitas vezes nos EUA muitas vezes a abordagem é excessivamente de curto prazo, com alguma tendência para o etnocentrismo, menor partilha de informação guardando mais segredos, uma desconfiança de muitas empresas face ao governo que leva a uma relação mais limitada entre governo e empresas. Considera que o principal aspeto que afeta a *competitive intelligence* é a confiança excessiva na lógica e no hemisfério esquerdo do cérebro, desvalorizando emoções e o instinto (idem, p. 187)

No caso da França este autor refere a grande ligação do governo às empresas, muitas vezes através de ações ilegais, como a escuta de conversas em aviões da Air France (ibidem).

No caso do Reino Unido, Kahaner considera que a situação é semelhante à dos EUA. Apenas algumas grandes empresas se envolvem na *competitive intelligence*.

De acordo com a perspetiva de Kahaner terminou a era da informação e começou a era da *intelligence*, sendo a *competitive intelligence* o processo de passagem de informação a *intelligence*, adaptado de técnicas utilizadas pelas agências de *intelligence* política e militar durante a Guerra Fria, sendo um processo simples em quatro passos.

Kahaner chama a atenção para um aspeto não evidenciado pelos autores anteriores, que se relaciona com o enorme interesse das agências governamentais

europeias na *competitive intelligence*, como é o caso da Alemanha e de França, para além de países como a China, Vietname, Coreia do Sul e Tailândia.

Pela sua natureza, trata-se de uma atividade que poderá ter uma enorme importância no suporte a atividades de diplomacia pública.

3.4.1. Redes Sociais

As redes sociais como o *Facebook*, o *MySpace*, o *Flickr*, o *LinkedIn* ou o *Orkut* apresentam uma relevância crescente a nível mundial, atraindo milhões de utilizadores, modificando modos de interação, entre cidadãos, e entre estes e instituições, alterando hábitos e revolucionando a comunicação a nível global. A relação entre os cidadãos e os média é também afetada significativamente por este novo contexto.

O primeiro sítio de rede social surgiu no final do século passado tendo o ano de 2003 representado uma explosão de novos sítios. Hoje existem centenas de sítios de redes sociais abordando diversas temáticas a diversos níveis académicos, científicos, culturais, incluindo diásporas.

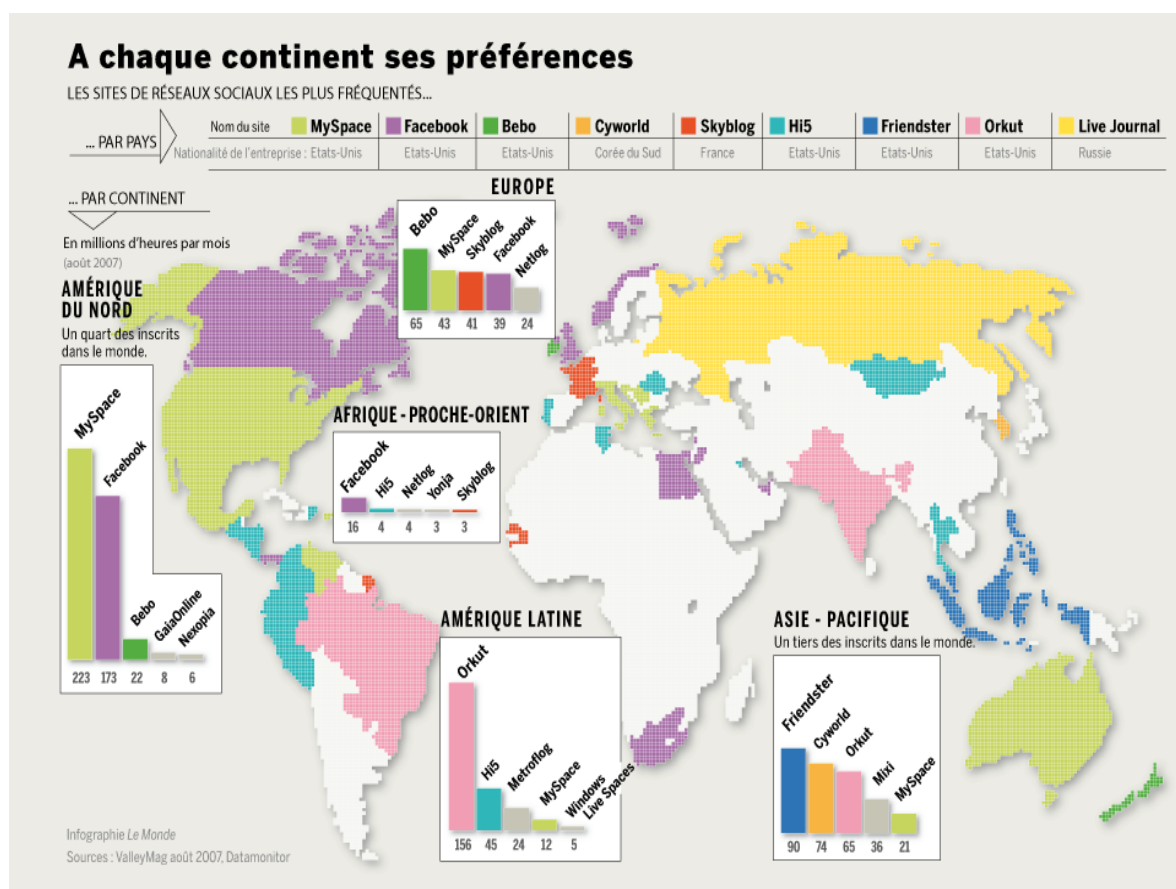
Neste contexto, podemos dizer que as redes sociais representam serviços baseados na Internet que permitem aos utilizadores criar um perfil pessoal dentro de um sistema mais vasto de utilizadores, independentemente da sua localização geográfica, com quem é estabelecida comunicação, sendo partilhadas ligações, conteúdos de texto, imagem, som ou vídeo.

Para Cuesta e Gaspar (2013, p. 59) as redes sociais representam “aqueles ambientes *online* nos quais é possível estabelecer conversações grupais com conhecidos ou desconhecidos e também estabelecer interações psicossociais entre pessoas e grupos ou pessoas e pessoas, tanto em tempo real como diferido”.

A Figura 15.1 mostra a distribuição de utilizadores de redes sociais a nível global no ano de 2007. Não se trata de uma distribuição uniforme, verificando-se relevantes diferenças entre diferentes partes do mundo. No entanto, confirma-se uma tendência para alguma uniformização para algumas redes como o Facebook.

Trata-se de um negócio muito relevante, apresentando as empresas que fornecem estes serviços um valor de mercado extremamente elevado, conseguindo captar receitas publicitárias muito relevantes.

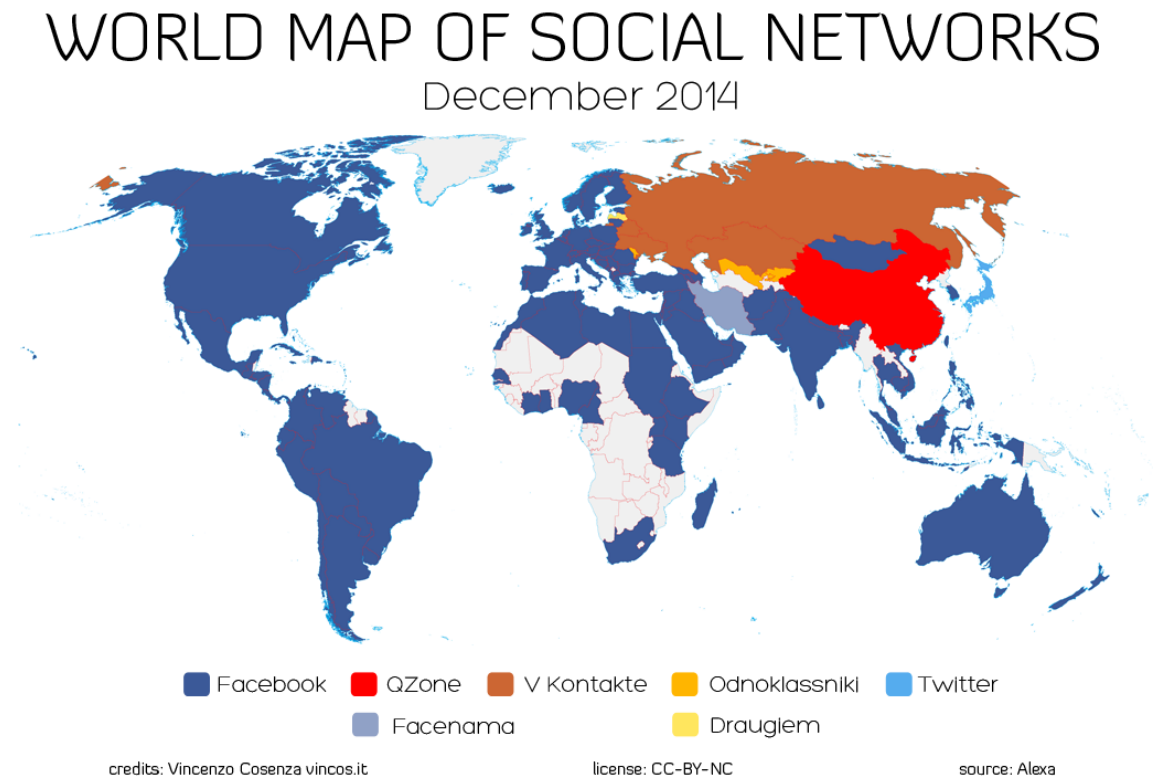
Figura 15.1 – Implantação global de algumas das principais redes sociais - 2007



Fonte: <http://radar.oreilly.com/2008/04/worldwide-social-network-market-share.html>

A Figura 15.2 apresenta os dados para dezembro de 2014, sendo facilmente identificáveis importantes diferenças como o reforço claro do *Facebook* enquanto rede social predominante a nível global.

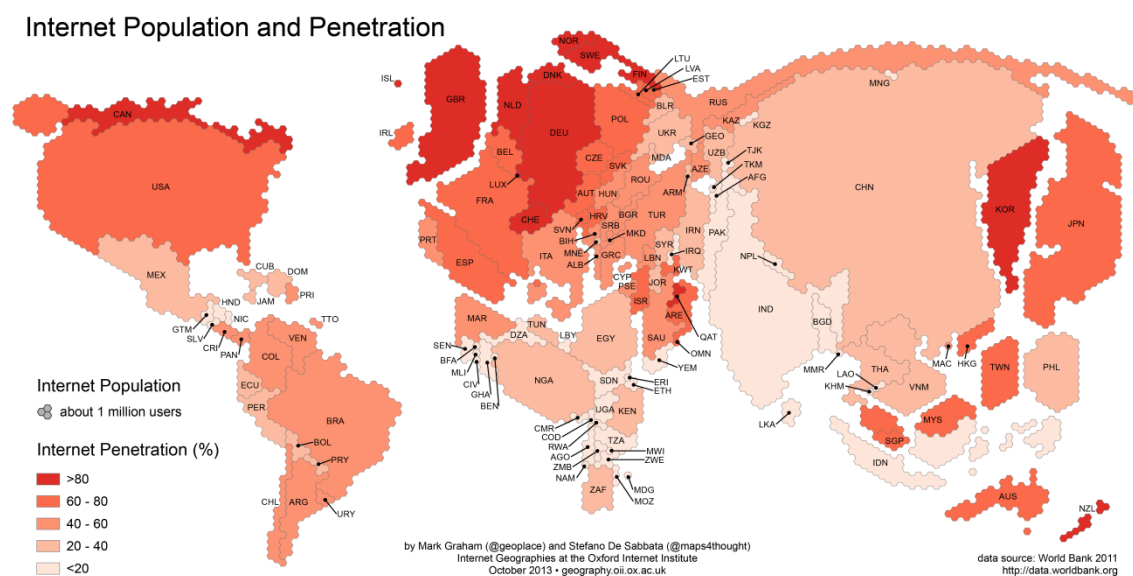
**Figura 15.2 – Implantação global de algumas das principais redes sociais
2014**



Fonte: <http://vincos.it/world-map-of-social-networks/>

A Figura 15.3 mostra a penetração da Internet a nível global. A desigualdade existente na penetração da Internet dá-nos a indicação da maior ou menor eficácia das estratégias de diplomacia pública por via digital.

Figura 15.3 – Penetração da Internet a nível global



Fonte: <http://geography.oii.ox.ac.uk/?page=internet-population-and-penetration>

Outro aspeto muito relevante referenciado em Mendonça (2009, p. 46) refere-se à influência das redes sociais sobre o mercado de trabalho. São cada vez mais os empregadores que recorrem aos sítios de redes sociais para efetuar operações de recrutamento e/ou obter informações sobre candidatos.

Informações referentes ao consumo de álcool e drogas, fotos inapropriadas e informação colocada na página do candidato, níveis de comunicação, referências pouco abonatórias de antigos empregadores e colegas, qualificações, notas mostrando comportamentos criminais ou a divulgação de informação confidencial relativamente a antigos empregadores são alguns dos dados mais procurados.

Por outro lado, os recrutadores começam a usar cada vez mais as redes sociais para a colocação de anúncios de emprego e para a operacionalização de processos de recrutamento.

Face ao alcance e às ferramentas que as redes sociais vêm possibilitar à diplomacia pública, um olhar, mesmo que ligeiro, às diversas revoltas árabes ocorridas este ano não poderá ignorar a grande influência das redes sociais nos países árabes, nomeadamente do Facebook, com cerca de 27,7 milhões de utilizadores no mundo árabe²⁴, e do Twitter.

São várias as fontes que sublinham a importância que as redes sociais tiveram nas recentes revoluções no mundo árabe²⁵, agilizando a comunicação e facilitando a mobilização das suas populações.

3.4.2. Redes Sociais face a um mundo globalizado

A era da informação tem possibilitado o surgimento de pequenos atores não estatais que vêm demonstrando uma maior capacidade para se organizarem em redes flexíveis e ágeis que os atores estatais. Este aspeto explica, em grande parte, a perda de poder relativo dos Estados, num contexto em que “quem atuar de forma mais hábil nas redes ganhará vantagem” (Ronfeldt & Arquilla, 2001, p. 2).

Em grande medida, tal justifica-se por alguma rigidez e das estruturas diplomáticas tradicionais, que têm mostrado dificuldade em integrar e reconhecer nas suas atividades a rapidez, profundidade e impacto da mudança tecnológica e a sua influência na sociedade mundial e nas relações internacionais, que é aproveitada pelos novos atores para capturar algumas das suas atribuições.

Em algumas circunstâncias poderemos dizer mesmo que novos atores de pequena dimensão, pela sua flexibilidade, acabam por exercer alguma liderança sobre os agentes mais tradicionais e sobre os média, pela compreensão que apresentam do poder e do potencial tecnológicos aplicados à realidade diplomática. A este respeito, Steven (2008, p. 2) exemplifica com a sua própria experiência pessoal aquando da criação de um blogue em 2005, relativo às atividades do Banco Mundial, que teria

²⁴ A este respeito ver, <http://www.kippreport.com/2011/06/arab-facebook-users-reach-27-7m-as-arab-spring-fuels-social-media-growth/>

²⁵ A este respeito ver, por exemplo, <http://www.asiaone.com/News/AsiaOne%2BNews/Asian%2BOpinions/Story/A1Story20110128-260901.html>
<http://www.dailystar.com.lb/News/Middle-East/Feb/09/Social-networking-websites-fostering--anti-regime-protests.ashx#axzz1NhJzHFeM>

inclusivamente servido de base para uma reunião de trabalho do então Presidente da instituição James Wolfensohn com um Secretário de Estado americano. O blogue acabaria também por ser usado como fonte pelos média, exercendo uma influência direta sobre a informação difundida.

Como referido em Mendonça (2009, p. 48) a expansão das redes sociais obriga a novos cuidados no que se refere à segurança. Existem novos riscos associados ao contexto das redes sociais, que muitas vezes permitem o visionamento de dados pessoais relativamente a “opiniões políticas, crenças religiosas (...) qualquer interação entre agentes públicos e indivíduos *online* deverá estar limitada por fronteiras muito rígidas” (Potter, 2008), dado que a informação transmitida numa rede *online* é ‘eterna’, podendo ser “pesquisável, replicável e capturável permanentemente” (ibidem).

Dado que as aplicações *Web 2.0* estão cada vez mais sofisticadas e difundidas, “os sítios dos ministérios dos negócios estrangeiros deverão parecer-se e ter prestações como os mais avançados sítios dos média mundiais (...) cada vez mais os países tornar-se-ão as imagens que projetarem no mundo *online*” (ibidem).

Deverá ser sublinhado o enorme potencial que as redes sociais oferecem para a diplomacia pública. Pela sua abrangência global, trata-se de espaços privilegiados para influenciar os públicos externos, permitindo moldar a construção de uma imagem ou perceção favoráveis de um Estado junto de audiências externas muito vastas (Mendonça, 2011, p. 41).

Por perceção entende-se “grosso modo, toda a ação e efeito de perceber. Alargando mais o conceito encontramos que por perceção se entende também um conhecimento trans-sensorial de fenómenos por via da mediação normal dos sentidos” (Izquierdo Alonso et al, 1998, p. 14).

A tendência para uma maior atenção para os novos média pelos governos (no caso o dos EUA) começou no início dos anos 1990’s quando a Internet começou a tornar-se uma ferramenta diária nas empresas e para os indivíduos, sendo hoje o principal foco das inovações de diplomacia pública do governo americano (Dale, 2009, p. 2).

É muito importante que os governos se empenhem neste domínio, caso contrário, correm o risco de que a imagem do país para o exterior nas redes sociais, seja

criada por cidadãos individualmente que podem distorcer a imagem ou a mensagem que pretende passar para o exterior.

O número de utilizadores do Facebook é de cerca de 800 milhões. Se fosse uma nação era a terceira mais populosa do mundo só suplantada pela Índia e China (Seib, 2012, p. 46).

A importância das redes sociais é hoje extrema, podendo ser consideradas como *intelligence* de livre acesso. É impressionante o facto relatado de que nas redes sociais “a CIA encontra 90% da informação de que precisa” (Seib, 2012, p. 59).

No entanto, tal requer organização e atenção aos fenómenos que estão a ocorrer nas redes sociais e um compromisso nesse sentido. Seib (idem, p. 60) citando uma responsável política dos EUA refere que, nos primeiros meses de 2011, enquanto decorria a Primavera Árabe não estaria a ser dada grande atenção ao que se passava no *Facebook* e no *Twitter*.

Este é um facto que deverá forçosamente ser corrigido no futuro. O problema é a existência de um excesso de informação a analisar e, por outro lado, como afirma a pesquisa feita automaticamente por computadores não é uma solução ideal para detetar especificidades culturais de cada contexto individualmente considerado.

Deste modo, começam a surgir ferramentas que visam atenuar os problemas associados ao excesso de informação e que interferem com o exercício da diplomacia pública. Seib (idem, p. 107) refere o exemplo do Departamento de Estado dos EUA que criou já um instrumento, o ‘Social Media Hub’ para auxiliar os diplomatas americanos a usar as ferramentas das redes sociais.

No entanto, independentemente da conceção de ferramentas específicas, este autor sublinha que o *Facebook* é um multiplicador de forças, pode aumentar a influência de um número relativamente reduzido de pessoas permitindo-lhes ter a capacidade organizacional e o alcance de muitas mais.

Como realça Seib (idem, p. 128) os políticos terão de estar alerta desde fases muito iniciais das movimentações e organização nas redes sociais, se se quiserem associar ou contrariar um acontecimento político que pode ser criado muito rapidamente.

Para além do ocorrido com o pedido pelo Departamento de Estado dos EUA aos administradores do sítio solicitando o adiamento da operação de manutenção do *Twitter* no Irão em 2009 que implicava deixar o serviço desactivado, na altura das manifestações pós-eleitorais em Teerão em que muita da informação estava a ser difundida através do *Twitter* (Mendonça, 2009, p. 49) e importância do *Facebook* na Primavera Árabe (Mendonça, 2011, p. 42), mais recentemente o primeiro-ministro turco Erdogan, referindo-se aos protestos de junho de 2013 na Turquia como “It’s *Twitter*, not the turkish Spring”, considerando a rede social *Twitter* como uma “ameaça”, considerando “que os melhores exemplos de mentiras podem lá ser encontrados”, considerando ainda que as redes sociais são a pior ameaça para a sociedade²⁶. De acordo com a imprensa internacional²⁷, os blogues e as redes sociais começaram difundir notícias que não eram cobertas pelos média nacionais, mas também a alimentar notícias falsas e colocando imagens que nada tinham a ver com os protestos e influenciando a opinião pública de forma clara num país em que 35% da população usava redes sociais.

Face às fortes críticas aos meios de comunicação turcos por alegadamente ocultarem a violência da polícia durante os protestos, a população dirigiu-se em massa às redes sociais para obter informação adicional.

Na sequência das referidas declarações do primeiro-ministro turco, no dia cinco de junho de 2013, a agência noticiosa turca Anadolu noticiou²⁸ a prisão de vinte e cinco pessoas, por terem, de acordo com as autoridades turcas espalhado informação falsa em redes sociais como o *Twitter*, *Facebook*, *Flickr*, *Tumblr* ou *YouTube* e incitando a população ódio.

Apesar de terem ocorrido num contexto político muito específico e difícil para o governo turco, estas ações poderão traduzir-se num precedente complexo, dado que ocorrem no contexto de uma sociedade democrática, em que a liberdade de expressão se constitui como um dos pilares fundamentais.

Os diplomatas deverão fazer uso das vantagens de escala propiciadas pela rápida expansão das redes sociais *online*, trabalhando com as comunidades *online* existentes e

²⁶ www.france24.com/en/20130603-turkey-erdogan-protesters-twitter-media-istanbul consultado a 03.06.2013

²⁷ *idem*

²⁸ sol.sapo.pt/inicio/Internacional/Interior.aspx?content_id=77440 consultado a 7 de junho de 2013.

desenvolvendo novas comunidades para a pesquisa, desenvolvimento e transmissão de políticas.

Num contexto de rede, o público é muito mais vasto que no contexto da diplomacia tradicional (restrito à comunicação entre Estados), estabelecendo condições mais favoráveis a uma estratégia eficaz de diplomacia pública. O benefício da utilização de redes sociais no exercício da diplomacia pública é o de que permite o estabelecimento de relações entre vastas redes de contactos através das quais uma mensagem poderá ser transmitida, possibilitando uma interatividade em tempo real, o que não acontece com outras ferramentas comunicacionais.

Como vimos já anteriormente, o entendimento das redes é fundamental para avaliar o potencial de uma iniciativa de diplomacia pública. Uma organização que exerça a diplomacia pública deverá considerar a natureza das redes com que interage e alterar o seu comportamento na sequência dessa interação. Por outro lado, as redes internas da organização deverão possibilitar aos diplomatas públicos desempenhar eficazmente a sua função, disseminando as suas mensagens de forma eficaz (Mendonça, 2011, p. 41).

No que se refere à implementação prática de estratégias de diplomacia pública, Fouts (2009) chama a atenção para a importância do contexto enquanto elemento fundamental no uso das redes sociais, para a receção da mensagem pelos públicos-alvo, salienta também a importância do Twitter enquanto facilitador de conversas, sendo que um diplomata deverá seguir também pessoas do público-alvo e não apenas limitar-se a ser seguido.

A implementação de estratégias de diplomacia pública deverá ter em conta que “através das redes sociais, a influência internacional é tão fácil como alguns cliques num rato. Qualquer pessoa com um telefone ou computador com câmara pode informar e influenciar audiências globais” (Armstrong, 2009B). Armstrong (ibidem) afirma mesmo que “as redes sociais são diplomacia”, permitindo o envolvimento internacional direto e indireto dando poder aos indivíduos e grupos e sendo uma ferramenta fundamental na educação, encorajamento, das pessoas na participação.

As redes sociais são de facto centrais no novo ambiente comunicacional e possibilitam um sistema de alerta precoce, criando oportunidades para monitorizar e participar em discussões pelo mundo todo.

3.4.3. Diplomacia digital e em tempo real

A dimensão digital é uma designação atribuída por alguns autores a uma modalidade de diplomacia pública hoje fundamental em termos políticos em função da predominância crescente que novos dispositivos de comunicação assumem atualmente em resultado de desenvolvimentos em tecnologias de informação e comunicação.

Um exemplo elucidativo a este respeito refere-se ao anúncio dos Emirados Árabes Unidos de banir os e-mails, acesso à Internet e serviços de mensagens de todos os *smartphones BlackBerry*. No mesmo dia a Arábia Saudita anunciou a mesma intenção relativamente ao serviço de mensagens da *BlackBerry*, e semanas seguintes Turquia, Kuwait, Índia, Líbano, Indonésia e Argélia anunciaram a intenção de restrições semelhantes (Powers, 2010, p. 8).

A razão por detrás destas intenções foi o potencial mobilizador que a comunicação via *smartphone* apresentava e que, em face da tecnologia de encriptação desenvolvida para a *BlackBerry*, não podia ser interceptada pelos governos, que começavam a ter de enfrentar protestos coordenados de cidadãos e um ativismo político crescente.

A razão de tais receios veio a confirmar-se mais tarde com os conhecidos desenvolvimentos da Primavera Árabe.

De facto, os desenvolvimentos tecnológicos ao nível da comunicação internacional associados à era da informação vieram aumentar o alcance e as ferramentas da diplomacia pública. Estes desenvolvimentos vêm facilitar a comunicação entre cidadãos de países diferentes, merecendo uma referência especial o caso das redes sociais.

A proliferação de material *online* e o potencial de monitorização da informação transmitida *online* constituem-se como ferramentas importantes para a diplomacia pública.

Neste sentido, e especificamente no âmbito da diplomacia cultural, Cull (2009, p. 48) sublinha a importância que hoje têm os blogues da autoria das diásporas que são lidos de forma abrangente nos países de origem, sendo que a comunicação neste caso é enormemente facilitada pelos laços culturais existentes já à partida.

Ao longo da década de 90 do último século ganharam muita proeminência novas ferramentas comunicacionais associadas a novas tecnologias como a Internet, telefones móveis (Zaharna, 2010, p. 86). Surgiram novos tipos de média como os *websites*, aplicações informáticas, videojogos, *online*, chats, blogues, mapas interativos, simulações de treino, realidade virtual e aplicações multimédia. Estes novos média diferem dos tradicionais no que se refere aos canais de distribuição, modos de composição e relação entre os média e os consumidores.

Enquanto que os média tradicionais eram tipicamente unidirecionais, os novos média são tipicamente interativos. Estes novos média estarão a desmassificar os média tradicionais das suas características de *mass media*, falta de controlo individual, número finito de canais, quebrando as bases das teorias tradicionais de comunicação em massa (ibidem).

A conectividade e a interatividade têm-se tornado as características definidoras dos novos média, sendo a interatividade a principal característica distintiva entre os novos média e os tradicionais. As pessoas passaram a usar os novos média para interagir com outros e para tornarem-se atores relevantes no contexto internacional. Dai a popularidade de instrumentos como o e-mail, os blogues, os chats, *instant messaging*, telefones móveis, televisão por satélite (ibidem).

A conectividade refere-se a um nível mais individual, possibilitando a partilha de informação. Daí a importância de redes sociais como o *Facebook*, *MySpace*, *Flickr* ou o *YouTube*.

Zaharna enfatiza a ideia de que os meios de comunicação não são neutros, criando eles próprios novos ambientes comunicacionais, argumentando que as

mudanças na tecnologia favorecem algumas tendências, prejudicando outras sendo por isso decisivas nos modos de comunicar.

Por exemplo, a emergência da imprensa está associada ao surgimento do Estado-nação, com a comunicação digital, novas tendências políticas acabaram por surgir com novos atores e contextos. Os novos média criaram uma nova dinâmica comunicacional na arena política internacional.

Realçando a importância da diplomacia digital, Armstrong (2010, p. 13) considera que a designação correta para a diplomacia digital será diplomacia pública-pública, dado considerar que os conteúdos criados saltaram para diferentes meios de comunicação.

Como Armstrong sublinha, esta maior abertura diplomática que a atual era impõe, não é bem recebida nas instituições mais burocráticas como as políticas que vão resistindo o mais que podem. De certo modo, a diplomacia pública-pública ainda levanta mais receios, dado que qualquer diplomata ou qualquer funcionário, independentemente do seu posto hierárquico, com acesso a informação é um potencial comunicador com públicos externos sobre assuntos da maior relevância, no limite até de forma involuntária.

Esta realidade aconselha a que intensos esforços ao nível da formação dos funcionários envolvidos, mas também ao nível da sua autonomização, não devendo ser amordaçados.

No mesmo sentido Himelfarb et al (2009, p. 6) do *United States Institute of Peace*, defendem que é requerida uma adaptação ao novo enquadramento dos média digitais, que deverá envolver os cidadãos na criação e disseminação de conteúdos via Internet que libertem o potencial de diplomacia pública da comunicação cidadão-cidadão.

Depois de nos anos de 1960's demorar dias até que um evento fosse noticiado, como aconteceu com a construção de Muro de Berlim pela Alemanha de Leste, nos anos de 1990's começou a ser normal a cobertura noticiosa em tempo real muitas vezes também assumindo e propagando notícias que não correspondiam à realidade. “Os diplomatas tiveram de se adaptar à ideia de que as grandes empresas de comunicação se tinham tornado agentes muito relevantes no processo diplomático” (Seib, 2012, p. 73).

Este autor refere que, a partir dos anos de 1960's, as emissões televisivas foram contribuindo para a criação de um mundo de características virtuais, que era parte de uma reordenação da geopolítica que os diplomatas, como outros oficiais, precisaram de aceitar tendo de se ajustar.

Este efeito intensificou-se na guerra do golfo de 1991 que teve um acompanhamento muitas vezes em tempo real, possibilitado pelas emissões via satélite. A CNN teve um papel muito relevante neste conflito dado que nessa época já era vista em mais de 100 países, e já era usada pelos governos para complementar a informação recebida através dos serviços secretos e dos canais diplomáticos.

Seib sublinha que um dos papéis diplomáticos desempenhados pela CNN era o de servir como meio de mensagem. Quando a comunicação direta entre os EUA e o Iraque se quebrou, qualquer um dos lados poderia falar para a CNN e saber que a mensagem chegaria ao outro lado. Seib cita oficiais dos EUA reconhecerem ter usado a CNN para passar mensagens para o lado iraquiano (*ibidem*).

Por outro lado, este tipo de cobertura alimentava facilmente rumores e especulações que eram apresentados em direto e eram difíceis de verificar, mas refletia uma clara aceleração do processo informativo, muito impulsionado pela inovação tecnológica na comunicação, obrigando os políticos a responder muito mais rapidamente aos acontecimentos. Como Seib sublinha, a rapidez destes efeitos continuou a acelerar progressivamente, em função dos avanços tecnológicos.

No entanto, o peso político das redes sociais não deverá exagerado. A ideia de que o *Facebook* opera revoluções não será rigorosa. Seib refere (2012, p. 90) apesar de ferramentas como o *Twitter* ou o *Facebook* terem uma importância comunicacional muito grande, e uma influência muito grande em contextos específicos, não fazem revoluções.

Outro aspeto fundamental é o da credibilidade das mensagens postadas em meios como o *Facebook* ou o *Twitter*. De facto, a análise da veracidade das mensagens é um elemento muito importante a considerar. No entanto, em contextos emocionalmente instáveis, poderá ter uma influência muito grande (Primavera Árabe).

A intervenção dos EUA para adiar a manutenção do *Twitter* (Mendonça, 2009) mostra como os EUA queriam que a informação continuasse a ser propagada por esse meio, permitindo saber o que continuava a passar-se.

No entanto, verificou-se *a posteriori* que apenas uma pequena parte dos *tweets* tinham origem de facto no Irão, a maior parte era falsa, evidenciando o problema da credibilidade nestes contextos (Seib, 2012, p. 92).

Há que ter em linha de conta a facilidade com que o *Twitter*, *Facebook* ou *YouTube* podem ser objeto de manipulação por qualquer pessoa, e muito mais numa sofisticada operação de *intelligence*. Outro exemplo conhecido foi o blogger “Gay Girl in Damascus” que afinal era um homem americano na Escócia (Seib, *idem*, p. 97).

Também no caso do *YouTube* a questão da credibilidade coloca-se. Apesar das imagens lhe concederem um maior grau de veracidade que as mensagens postadas no *Twitter*, a possibilidade de adulteração das imagens também existe. Este é um aspeto importante dado que se trata de uma forma muito poderosa de transmitir uma imagem, boa ou má de um país, que poderá ser disseminada a uma grande velocidade.

Dada a influência crescente destas ferramentas, alguns Estados começam a adotar medidas mais enérgicas de controlo e monitorização em tempo real das mensagens postadas.

Um exemplo elucidativo a este respeito ocorreu no início de 2011 no Uganda, em que a Comissão de Comunicações do Uganda, estatal, ordenou às companhias telefónicas do país que intercetassem mensagens de texto que contivessem as palavras “Egipto”, “Mubarak”, “poder das pessoas”, “ditador”, “gás lacrimogéneo” e outras, aparentemente temendo um comportamento similar no seu país (Seib, *idem*, p. 96).

Também durante a ocorrência da Primavera Árabe, no Egipto, o governo ordenou à *Vodafone* que distribuísse mensagens com apelos aos “homens honestos e leais que confrontassem os traidores e criminosos e protegessem as nossas pessoas e honra”, mensagens que foram apelidadas de “Repressão 2.0” (*idem*, p. 97), tendo o governo egípcio também intercetado as conversas de *Skype*, tendo recorrido a um *software* para intercetar as conversas nos computadores dos opositores.

Por seu turno, o governo chinês obriga também à utilização de filtros no *Skype* bloqueando palavras sensíveis politicamente.

Estas ações reforçam as preocupações referentes à privacidade e confidencialidade das comunicações. Na sequência da divulgação de conversas secretas tidas por funcionários do governo dos EUA, Seib (2012) sustenta que “para os políticos cada conversa eletrônica que antes se pensava ser privada deve agora ser esperado que se tornou pública” (p. 102). O que significa que muitas conversas deixarão de ter lugar, ou que existindo, perderão importância. Fontes confidenciais irão retrair-se e deixar de fornecer elementos se pensarem que as suas identidades poderão ser reveladas, tornando desse ponto de vista mais difícil a obtenção de algum tipo de informação específica.

Este autor sublinha que face a este cenário, e face à dificuldade de encontrar meios alternativos seguros de comunicar, como chamadas telefônicas seguras, ou mensagens em papel, forçosamente, o processo diplomático terá de ter abertura, requerendo mudanças na forma como é feito, e tornando também os canais diplomáticos menos apetecíveis para os governos.

A diplomacia é cada vez mais algo do domínio público, estando o diplomata mais sujeito a um escrutínio público, ficando “a velocidade e a transparência definindo o mundo de alta tecnologia de hoje” (idem, p. 104).

Tal envolve uma mudança importante na forma como a diplomacia é vista. Os *feeds* do *Twitter*, os vídeos do *YouTube*, e as revelações da *WikiLeaks* tornam o segredo cada vez mais difícil.

Daí a força a ser ganha pela diplomacia pública, sendo a performance medida em reuniões com agentes diplomáticos, mas também nos monitores dos computadores e nos telefones móveis. Verifica-se que os cidadãos comuns hoje, por terem acesso a muitas fontes de informação, estão menos recetivos a confiar somente na informação obtida através de canais diplomáticos (idem, p. 105).

Neste sentido, um elemento crítico da diplomacia em tempo real será a avaliação de como as redes sociais muito perigosas que encorajam a expressão individual poderão ser incorporados no processo de decisão política.

Neste sentido, a criação da Al Jazeera em 1996 pelo Emir do Qatar foi um enorme exercício de diplomacia pública, desempenhando um papel muito relevante em termos de diplomacia em tempo real (idem, p. 116).

Esta é uma abordagem que considera que as estratégias de diplomacia pública são cada vez mais conduzidas pela tecnologia. Seib refere que a rádio está a ser ultrapassada pela Internet e pelos telemóveis (idem, p. 120). No entanto, para ser eficaz não poderá ultrapassar as capacidades tecnológicas de quem irá receber a mensagem. Os países têm de acompanhar os desenvolvimentos nos novos média, têm de estar presentes diretamente.

Considera-se que a diplomacia pública terá de incluir o contacto direto sempre que possível, não apenas as formas de interação virtual, dado que os contactos através de livrarias físicas, por exemplo, apesar de atingirem audiências menores, serão qualitativamente muito mais significativos.

Pelo que será necessário compatibilizar atividades com alta tecnologia e baixa tecnologia, incorporando o moderno em abandonando o tradicional (idem, p. 122).

Seib (idem) argumenta que “as ditaduras trabalham melhor na escuridão; capitalizam tanto com a ignorância como com o medo” (p. 167). Mas hoje as pessoas sabem coisas de todos os tipos, políticas, culturais e sociais, em função da conectividade permitida pelas redes sociais que as tecnologias de informação e comunicação permitem.

Pelo que formas tradicionais de ditadura têm cada vez mais dificuldade em subsistir.

Outro aspeto relevante a considerar no estabelecimento de uma estratégia de diplomacia pública refere-se à distância entre aqueles que divulgam as notícias através das redes sociais é menor que aquela que existe entre as empresas de notícias e as suas audiências. “Os provedores e recetores que usam as redes sociais pertencem à mesma espécie, não são os “jornalistas” e o “público” entre os quais existe uma distância” (ibidem).

Pelo que os diplomatas públicos deverão estar preparados para interagir desta forma e estabelecer laços de confiança com as audiências, sendo a escuta dessas audiências fundamental para esse propósito.

Esta é uma dimensão que está a ganhar uma relevância muito grande. Pelo mundo todo mais de 100.000 antenas de telemóveis são erguidas por ano, sendo o continente com maior crescimento África, onde entre 2010 e 2012 a penetração de telemóveis cresceu de 2% para 30%, o que, de acordo com Seib, poderá contribuir no futuro para a ocorrência de manifestações e insurreições, com recurso às redes sociais existentes e às que se criem no futuro (idem, p. 172).

A atuação das ONG nas redes sociais tem sido cada vez mais marcante e agressiva, tendo vindo a ganhar uma vantagem clara face aos Estados. Potter (2008) refere o exemplo da *International Fund for Animal Welfare* que, em 2007, criou um espaço *online* na rede *Second Life* para protestar contra a caça de focas com harpa. O governo canadiano, ao não fazer face a esta campanha neste espaço virtual, acabou por deixar um espaço por ocupar relativamente à defesa das suas posições, ficando em desvantagem perante a opinião pública. De facto, se uma campanha for efetuada por uma ONG num espaço virtual e conseguir chegar a um número importante de cidadãos, isso poderá vir a ter repercussões noutros meios de comunicação, forçando, cada vez mais, os governos a uma reação nesse mesmo contexto virtual.

No entanto, apesar da importância crescente assumida pelos modos de comunicação mais interativos, não é crível que estes substituam as restantes formas de comunicação mais tradicionais.

As redes sociais e as outras tecnologias 2.0 não substituíram a *Web 1.0*, da mesma forma que a diplomacia pública 2.0 não irá substituir a diplomacia pública mais tradicional (Arsenault, 2009, p. 145). Continuam a ser muito importantes os sítios da Web apenas de leitura, e muitos são uma combinação de 1.0 e 2.0. Ao ir a um sítio um visitante poderá procurar transcrições de discursos. Dado que as pessoas que utilizam a Internet são autónomas, as estratégias deverão ter em conta essa busca de informação para serem melhor sucedidas.

Outro aspeto realçado por Arsenault (idem, p. 146) é a necessidade de as mensagens a ser transmitidas pelos profissionais de diplomacia pública às audiências

pretendidas aparecerem nos primeiros lugares em sítios de busca como o *Google*, *Yahoo* ou *Baidu* (googlearchy). Pelo que será necessário, que os profissionais tenham em conta estas características. Vários ativistas sociais e empresariais têm utilizado estratégias para influenciar os resultados das buscas.

Desde o 11 de setembro que se reforçou a necessidade de maior diálogo entre culturas e nações. O diálogo como modelo para a diplomacia pública 2.0 requer mais flexibilidade que a simples definição da conversa entre duas pessoas. Os benefícios do diálogo são maiores quando a interação comunicacional é o fim e não apenas o meio. As plataformas de média social, em que os participantes partilham informação e opiniões sobre si próprios é uma forma híbrida de diálogo. As tecnologias de médias sociais estão a moldar uma cultura web de conversação. Neste sentido as aplicações 2.0 podem ajudar a diplomacia pública a ter uma maior componente de conversação. Iniciativas como o *government 2.0* poderão ser aproveitadas em sítios como o LinkedIn e o Facebook. Poderá ser importante para as audiências alvo para participar ativamente em programas e projetos de diplomacia pública. Exemplos portal alemão (Qantara), egípcio (IslamOnline) para promover diálogo intercultural.

Uma estratégia de diplomacia pública que inclua uma componente de construção de relações no contexto dos objetivos de política externa de um país, poderá através do aumento da confiança e credibilidade entre públicos externos e Estados ser uma ferramenta fundamental na compreensão dessas políticas e da sociedade de onde são originárias.

Neste contexto, será importante sobretudo a qualidade e não apenas a quantidade dos atos comunicativos estabelecidos por via virtual. Numa era de plataformas de comunicação globais ubíquas “a qualidade de relações do governo com públicos chave e não a quantidade de visualizadores ou ouvintes para a mensagem das campanhas de política externa serão a chave para uma diplomacia pública bem-sucedida” (Zaharna, 2010).

As novas tecnologias tanto potenciam como prejudicam a diplomacia pública. A qualidade dos atos comunicativos será o elemento decisivo neste contexto.

Outra dimensão relevante neste âmbito é apontada por Johnson (2011) que salienta a importância dos jogos enquanto meio para a diplomacia pública, referindo que

cada vez mais os países estão a usar os jogos para fazer passar a sua mensagem, referindo o exemplo de Singapura.

4. Diplomacia Pública

4.1. O conceito de diplomacia Pública

O termo *diplomacia pública* terá sido aplicado pela primeira vez ao “processo de informação internacional e relações culturais” numa aceção semelhante à utilizada nos dias de hoje, em 1965, por Edmund Gullion, diplomata americano reformado e Professor da Fletcher School of Law and Diplomacy da Tufts University (Cull, 2009, p. 17).

Gullion referia-se à diplomacia pública como uma atividade que lidava com as atitudes públicas face à conceção de políticas externas e englobava dimensões de relações internacionais para além da diplomacia tradicional como a busca pela influência pelos governos da opinião pública de outros países, a interação de grupos e interesses privados de países diferentes ou o processo de comunicações interculturais (Cull, 2009A, p. 19).

No entanto, bem antes disso são encontradas referências à utilização do termo diplomacia pública.

Já em 1935, Nicolson (1935) relevava a importância de atividades que hoje enquadrámos no âmbito da diplomacia pública, referindo que a “opinião pública tornou-se um fator constante, e não intermitente, na conceção e execução de uma política externa” (p. 599).

Na história da diplomacia pública japonesa são também identificáveis atividades de diplomacia pública em tempos mais remotos, designadamente, por volta de 1860. Em 1920 deu-se a criação de um departamento de informação e em 1934 de um *Kokusai Bunka Shinko-kai*. Pode ser apontada a data de 1920 como data oficial da criação de uma estrutura para a diplomacia pública no Japão, com a criação do Departamento de informação no âmbito do MOFA, que em 2004 se tornou o Departamento de Diplomacia Pública (Ploy, 2010, p. 40).

O termo já teria sido usado também em 1856 como sinónimo de civilidade pelo jornal London Times criticando o Presidente Franklin Pierce. Em 1871 o *New York*

Times, referia-se também ao termo quando o representante Samuel Cox referia a necessidade de uma diplomacia pública e aberta.

Durante a Grande Guerra, o termo foi usado para referir-se a um conjunto de novas práticas diplomáticas, “abertas”. Em 1916, o mesmo *New York Times* contextualizava a diplomacia pública na necessidade de o responsável de cada nação salvar a face com os seus e comunicar os seus propósitos com o outro lado (Cull (2009).

Em 1918, o Presidente Wilson enfatizava a necessidade de aceitação de uma diplomacia pública, enquanto que, em 1946, também o Primeiro-Ministro belga num discurso na Assembleia-Geral das Nações Unidas falava de uma era da diplomacia pública. Nos anos 1950 o termo é usado no âmbito da informação internacional e da propaganda e das PSYOP (ou MISO) (ibidem).

No entanto, sublinhe-se que o termo diplomacia pública não tinha nesta altura a mesma conotação que tem hoje, estando muito mais próximo do sentido dado à propaganda.

Neste contexto em que diplomacia pública e propaganda eram vistos como sinónimos e em que o termo propaganda tinha uma conotação muito negativa, Gullion terá decidido utilizar o termo diplomacia pública alterando um pouco o seu significado como alternativa ao termo propaganda, de forma a evitar um termo que gerava então automática repulsa nos cidadãos, tanto internos como estrangeiros.

A este respeito, Niño e Montero (2012) sustentam que o termo diplomacia pública continua a referir-se ao que anteriormente era apelidado de propaganda, sendo que a mudança de nome tratar-se-ia apenas a de uma alteração ‘cosmética’ em função da conotação fortemente negativa que a designação propaganda havia alcançado.

De acordo com esta perspetiva, a diplomacia pública seria a propaganda dos tempos modernos.

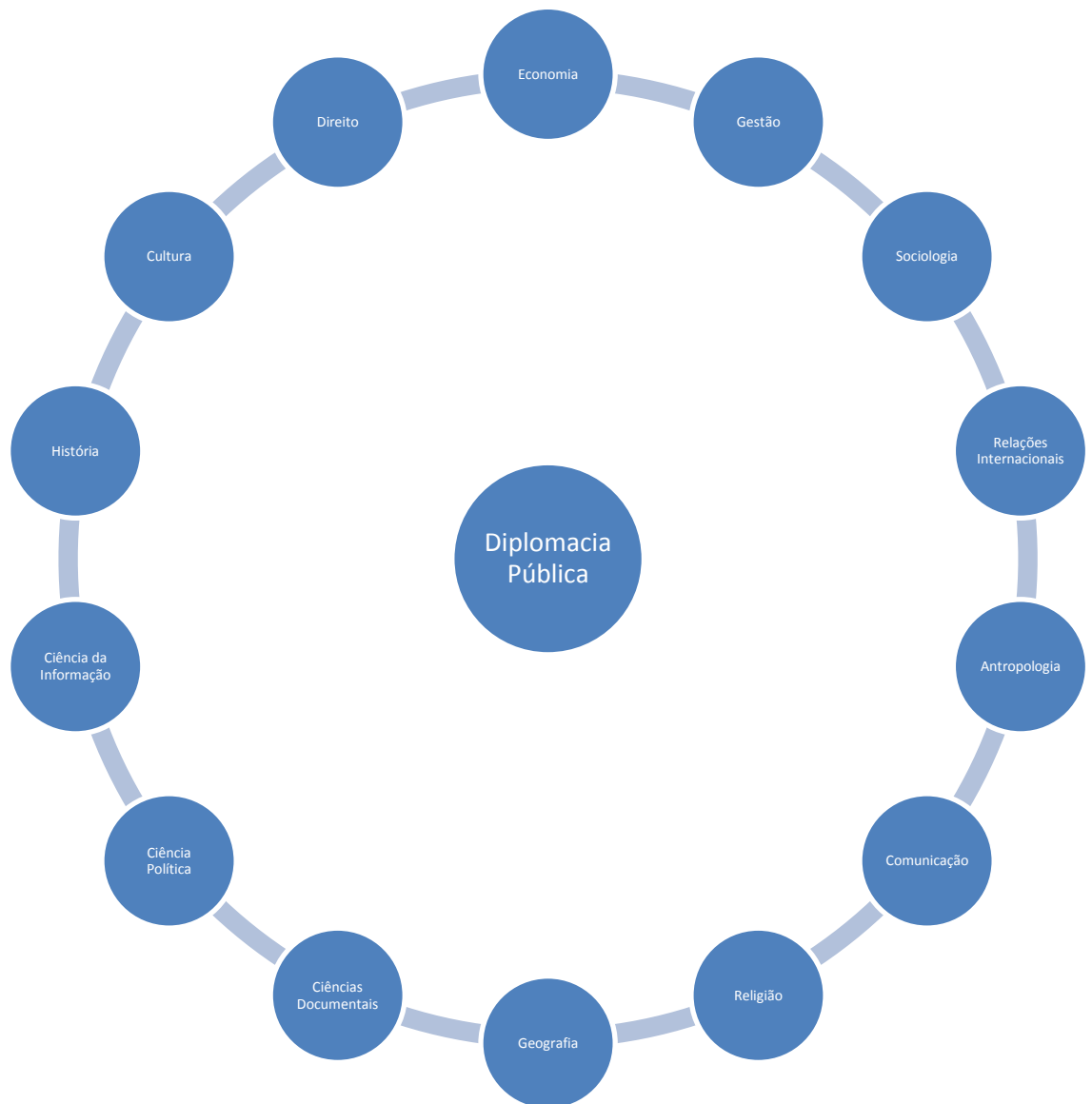
No entanto, como veremos mais à frente neste ponto, a diplomacia pública, no contexto do atual ambiente comunicacional, abrange um conjunto muito mais variado de dimensões face às que caracterizavam a propaganda, ou anteriores conceitos de diplomacia pública, que não têm a mesma conotação negativa.

Armstrong (2009, p. 66) chama a atenção para outra dimensão presente aquando do recurso de Gullion a esta designação, e refere que a utilização por Gullion da diplomacia pública surge 15 anos depois do Presidente Eisenhower ter apelado à guerra psicológica.

Existe uma diversidade grande de situações em que foi e é utilizado o termo diplomacia pública em espaços e tempos diferentes, o que aconselha alguma prudência na sua interpretação. Taylor (2010) alerta para a necessidade de se definir convenientemente o termo diplomacia pública no contexto atual, no contexto de 1856 ou de 1916, podendo daí retirar-se diferentes conclusões.

Independentemente dos diferentes contextos em que é utilizado o termo diplomacia pública, o exercício desta atividade hoje recolhe um conjunto de influências de disciplinas seguintes tal como se refere no quadro seguinte:

Figura 16 – Diplomacia Pública



Dada esta multidisciplinaridade existente da diplomacia pública, é necessária uma cooperação próxima e permanente entre os profissionais de todas essas áreas para promover o estudo da diplomacia pública, o desenvolvimento e a implementação de estratégias que defendam os interesses dos Estados na atual era da informação e no atual ambiente comunicacional.

Neste sentido, autores como Lenczowski (2011, p. 12) sublinham a dificuldade que existe em definir exatamente o que é diplomacia pública devido à falta de conhecimento profissional neste domínio entre os diplomatas tradicionais, tendência entre alguns diplomatas públicos de rejeição de definições mais estratégicas e expansivas do termo, escassez de estudos académicos com autoridade que cubram todas as dimensões da diplomacia pública.

Tradicionalmente, os diplomatas eram os únicos interlocutores entre países, num contexto em que o controlo da informação e do entretenimento e das imagens e opiniões foi durante muito tempo uma ferramenta fundamental do poder do Estado. No entanto, atualmente existe uma comunicação que não é intermediada e uma troca de informações entre cidadãos que ocorre vinte e quatro horas por dia, com um acesso cada vez mais generalizado à Internet.

De facto, não existe uma definição clara e consensual de diplomacia pública nos dias de hoje. Em Mendonça (2011, p. 38) foi enfatizado o compromisso de longo prazo que uma estratégia de diplomacia pública impõe, referindo-se a definição de Cull de que a diplomacia pública refere-se ao trabalho que procura informar e estabelecer relação com indivíduos e organizações estrangeiros de forma consistente com os objetivos governamentais de médio e longo prazos (Cull, 2009, p. 16).

Esta definição remete de uma forma explícita para o conceito de *soft power*, em que desempenham um papel fundamental a exploração das potencialidades das redes e das tecnologias de informação e de comunicação.

Esta é uma definição simples e básica e, comumente usada para a diplomacia pública na sua forma tradicional. Pelo que se entende que a diplomacia pública refere-se

em primeiro lugar a um ato comunicacional, exercido no âmbito de uma estratégia definida por entidades públicas nacionais, que ocorre entre atores públicos nacionais (ou atores privados em nome destes) e indivíduos ou organizações estrangeiros, mas abrangendo um conjunto muito vasto de domínios.

No entanto, no contexto do presente trabalho, iremo-nos socorrer, fundamentalmente, como definição de referência, da definição de Copeland (2009).

A definição de diplomacia apresentada por Daryl Copeland considera que a diplomacia pública refere-se ao “conjunto de atividades dirigidas ao exterior, por representantes nacionais com o objetivo de identificar objetivos comuns e potenciais áreas de colaboração com públicos no exterior” (Copeland, 2009, p. 163). Estes públicos incluem a população em geral, grupos especiais de interesse, os média, a sociedade civil, líderes de opinião, entre outros.

Privilegia-se, assim, neste trabalho uma ótica da diplomacia pública que se baseia fundamentalmente na cooperação e colaboração entre Estados e povos, em detrimento de outras definições que se suportam mais na influência e *lobby* exercidos pelos Estados sobre as populações. Privilegia-se neste trabalho a lógica cooperativa em detrimento de uma lógica impositiva e manipulatória e propagandística.

Outros autores como Mark Leonard apresentam uma definição de diplomacia pública numa lógica semelhante. Este autor, (citado por Kelley, 2009, p. 74), considera que a diplomacia pública se refere à construção de entendimentos, entendendo as necessidades de outros países, culturas e povos, comunicando o nosso ponto de vista, corrigindo mal-entendidos, procurando áreas em que se possam encontrar causas comuns.

A maioria dos autores considera que a diplomacia pública destina-se unicamente a cidadãos estrangeiros, e embora esta afirmação tenda a ser maioritariamente aceite e a privilegiada ao longo deste estudo, outros autores sustentam tratar-se de uma modalidade da atividade diplomática que também é dirigida a nível doméstico para os cidadãos do país em causa. Esta é uma abordagem que não deverá ser ignorada, pois no contexto da era da informação, assiste-se a um diluir das fronteiras geográficas, sendo cada vez mais difícil isolar públicos doméstico e externo.

O antigo Presidente dos EUA Jimmy Carter (citado por Fitzpatrick, 2010) terá sido uma das pessoas a sustentar esta ideia de que a diplomacia pública também se deveria dirigir aos públicos domésticos, defendendo que a diplomacia pública deveria um mandato dual:

Um (mandato) focado no entendimento externo das políticas dos EUA, ideias e valores (mandato externo) e outro focado na melhoria do entendimento pelos americanos das políticas dos outros países, ideias e valores (mandato doméstico). Este segundo mandato (...) fez parte da missão dada pelo Congresso à diplomacia pública dos EUA há mais de meio século atrás (p. 5).

Krajnc (2005) à semelhança de Fitzpatrick, também defende que a diplomacia pública tem uma componente de relações com públicos domésticos, afirmando também que a diplomacia pública se refere a *lobbying* público, dada a sua função de defesa de interesses nacionais. Considera ainda que é a promoção e *branding* dos Estados no exterior e que se estabelece em função da política externa cultural e aos objetivos estabelecidos nesse âmbito.

Neste mesmo sentido Seib (2012) chama a atenção para o facto de que “as audiências domésticas são influenciadas pelo ciclo de vinte e quatro horas das notícias, como são os públicos em muitos dos países com quem lidam, pelo que a (...) diplomacia deve refletir sensibilidade a diferentes correntes políticas, tanto a nível doméstico como no exterior” (p. 106). De facto, o atual ambiente comunicacional implica uma maior dificuldade em separar o doméstico do externo no atual contexto de livre comunicação a nível global.

Neste contexto de disseminação de informação em sítios na Internet ou em redes sociais, o cumprimento do Smith-Mundt Act²⁹ nos EUA torna-se muito difícil, dado que o que está disponível para os estrangeiros está também disponível para os nacionais. A dicotomia doméstico/internacional é cada vez mais uma ficção (Arsenault, 2009, p. 139). Arsenault dá o exemplo do sítio do departamento de Estado americano que é mais popular fora dos EUA que internamente, sendo por isso da opinião de que o cumprimento prático, nos dias de hoje, do Smith-Mundt Act é impossível.

²⁹ Diploma legislativo que obrigava a práticas distintas a público doméstico e externo. Ver ponto 4.1.2.

A acessibilidade à informação a nível global é hoje crescente (idem, p. 140) a nível do *blogging* e das redes sociais. No entanto, em algumas partes do mundo tal não é ainda muito fácil, sendo que os profissionais da diplomacia pública deverão ter isso em conta ao implementar os seus programas. Neste contexto, as ações de diplomacia pública deverão ser rigorosas e credíveis.

Apesar de se reconhecer a dificuldade de separação entre público doméstico e públicos externos para efeito de implementação de uma estratégia de diplomacia pública, iremo-nos concentrar aqui exclusivamente na acima denominada vertente externa da diplomacia pública, e fundamentalmente no papel do Estado nesse domínio, sem esquecer, no entanto, a influência que tal estratégia poderá exercer sobre o público doméstico do país que a implementa.

Outro aspeto relevante no contexto do exercício da diplomacia pública refere-se aos autores das ações de diplomacia pública. Copeland (idem, p. 162) considera que a diplomacia pública corresponde a um conjunto de atividades que ajude os Estados a atingir os seus objetivos, exercidas por atores governamentais e não governamentais. Para Copeland os objetivos que devem ser atingidos são os dos Estados, no entanto a execução das ações de diplomacia pública não tem de ser feita necessariamente pelo governo.

Esta abordagem é perfeitamente compatível com a privatização de algumas das funções da diplomacia pública.

Nesta perspetiva, a diplomacia pública reflete a passagem de uma política externa respeitante às relações entre Estados, para uma política externa multimédia com múltiplos atores.

A responsabilidade pelas ações de diplomacia pública não se encontra ainda totalmente definida. Enquanto que alguns autores defendem que deverão ser os diplomatas tradicionais a desenvolver competências nesta área, autores como Lenczowski (2011, p. 13) defendem que a diplomacia pública tem de ter as suas próprias políticas independentes distintas daquelas que guiam a diplomacia tradicional, a sua existência tem de ser autónoma da diplomacia tradicional.

Este autor olha para a diplomacia pública como um complemento da diplomacia tradicional. Lenczowski (2011, p. 18) considera que a diplomacia pública se refere a

todas as atividades necessárias para complementar a diplomacia tradicional num contexto diferente.

No entanto, na prática (e também por razões legais) continua a operar-se uma distinção. O sítio em inglês do *The Office of International Information Programs* (sucessor da USIA) difere dos sítios em francês e espanhol que contêm um conjunto de links adicionais para sites em língua não inglesa sobre corrupção, drogas, direitos humanos, democracia e ligados à *Voice of America* que não pode ser transmitido nos EUA.

De facto, estas separações parecem cada vez mais difíceis de efetuar com a mesma eficácia num ambiente de Internet, dado que os desenvolvimentos ocorridos nas TIC facilitaram o acesso instantâneo à informação e conduziram à eliminação de fronteiras e barreiras que no passado protegiam a população do país de origem dos efeitos colaterais de ações de propaganda. No limite, num contexto de Internet, deixam de existir meios de comunicação locais, todos passam a ser meios de comunicação globais.

Esta ideia é também sustentada por Riordan, que afirma que no contexto atual “uma estratégia de diplomacia eficaz no exterior poderá, muitas vezes, ter de ser precedida por uma igualmente eficaz estratégia de diplomacia pública doméstica” (Riordan, 2004, p. 4), tendo em vista imunizá-la de alguns aspetos a considerar na estratégia externa.

Uma definição intermédia é a do embaixador Kishan Rana (2011) que define diplomacia pública como:

Atividades através das quais os governos, trabalhando com agências não-estatais, chegam a públicos e atores não-oficiais no exterior, cobrindo entre outras, a informação, cultura, educação e a imagem do país. A diplomacia pública também inclui as atividades governamentais dirigidas aos públicos domésticos, relativos aos negócios estrangeiros e a imagem da sua rede diplomática (p. 77).

Rana inclui atividades ligadas à diplomacia pública dirigidas a públicos domésticos mas apenas no que se refere aos negócios estrangeiros e imagem da rede

diplomática, ou seja, mesmo que dirigindo-se aos cidadãos do próprio país, referir-se-ia a assuntos de natureza internacional.

Uma definição que também releva uma dimensão de complementaridade da diplomacia pública face à diplomacia tradicional é apresentada por Rasmussen (2009, p. 23) considera que a diplomacia pública é uma modalidade de diplomacia que procura influenciar indireta e estruturalmente o discurso político noutros Estados, sendo um conjunto de práticas complementares à diplomacia tradicional de representantes oficiais de entidades políticas no sistema internacional. Rasmussen (idem, p. 1) define a diplomacia pública como uma modalidade de diplomacia que procura agir indireta e estruturalmente sobre elementos específicos no âmbito de discursos políticos externos.

No entanto, este autor centra o exercício da diplomacia pública aos representantes oficiais de entidades políticas, excluindo a contribuição de outros atores.

Rasmussen (ibidem) considera que qualquer prática diplomática tem, pelo menos, um efeito potencial de diplomacia pública, pelo que será importante assegurar a coerência dos dois tipos de diplomacia, para que uma não anule a outra. Este autor considera, por exemplo, que a União Europeia ao não estabelecer cláusulas de direitos humanos nos acordos com Estados terceiros, está a minar os seus esforços de diplomacia pública no âmbito da promoção dos direitos humanos. O mesmo poderia ser dito relativamente a algumas ações recentes dos EUA no Médio Oriente.

Apesar de existirem várias definições de diplomacia pública, com diversos elementos distintos entre si, o facto de tratar de uma atividade associada a uma comunicação aberta e direta, não intermediada, é um elemento necessariamente comum a todos. Daí a diplomacia ser apontada por alguns autores como o exercício do *soft power*.

A disciplina da diplomacia pública nem sempre é ainda aceite como um ramo autónomo no âmbito da atividade diplomática. William Kiehl (2009, p. 212) considera que a falta de compreensão em relação à diplomacia pública se deve à pouca divulgação das táticas, técnicas e procedimentos efetuados pelos profissionais de diplomacia pública no exterior. Estes profissionais são treinados para serem discretos para melhor informar e comunicar com as suas audiências. Para este autor, a mensagem e não o

mensageiro é o fundamental, e que terá mais credibilidade for alguém que não um diplomata.

Outros autores destacam também a necessidade de adaptar o elemento comunicacional da diplomacia pública ao contexto global atual. Philip Seib (2009, p. vii) defende que a diplomacia pública traduz-se em chegar aos públicos externos em vez de chegar aos governos externos. Este autor considera que a necessidade de uma estratégia de diplomacia pública é uma consequência da comunicação globalizada. De facto, as audiências estão menos dependentes de meios de comunicação direta ou indiretamente associados aos governos locais, pelo que haverá uma tendência para chegar diretamente aos públicos externos e não aos respetivos governos.

Por outro lado, a capacidade de agir num âmbito internacional ao longo do presente século XXI será também baseada na capacidade para cooperar com atores estatais e não estatais em matérias como a preservação do ambiente, adaptar ao número crescente de poderes económicos, a proteção contra pandemias globais e assegurando que o acesso ao armamento nuclear, químico e biológico seja rigorosamente controlado (idem, p. ix).

Também, Mor (2006, pp. 161-162) sublinha os constrangimentos colocados pelo atual ambiente comunicacional à diplomacia pública:

- Reporte dos eventos instantâneo, em tempo real, verificando-se uma compressão do tempo não permite uma correta consideração do contexto dos eventos e da sua complexidade;
- Alcance global dos média, amplificado nos dias de hoje pela Internet, e por dispositivos de comunicação móvel, pessoal e digital, que resultou no colapso do tempo e do espaço nas comunicações;
- A preeminência da televisão como fonte preferida das notícias, tendo como consequência que o pensamento complexo e contextual sobre os assuntos é subordinado à imagem, evento e drama emocional.

Para além da informação crescente, o facto de já não haver separação rígida entre política interna e externa muda significativamente o cenário em que se desenrolava a diplomacia pública tradicional. Para além dos efeitos da globalização e das novas tecnologias.

No mesmo sentido, Szondi (2009, p. 303) considera que os objetivos das definições iniciais da diplomacia pública andavam inicialmente em torno de duas dimensões: influenciar o público geral da nação alvo e levá-los a pressionar os seus governos a mudar a sua política. Tradicionalmente a diplomacia pública está muito associada a conflitos e tensões entre países, aproximando-se do que representava o exercício da propaganda, fazendo uso de técnicas manipulatórias.

De forma semelhante à definição acima apresentada, Cull, Signitzer e Coombs (2002) (citados por Krajnc, 2005), consideram que a diplomacia pública se refere à forma que o governo e os grupos e indivíduos privados podem usar, para direta ou indiretamente, influenciar as opiniões públicas de diferentes indivíduos, grupos e instituições que influenciam diretamente as decisões políticas externas de outro país de acordo com os seus objetivos e interesses.

Os objetivos da diplomacia pública passaram hoje de uma dimensão comportamental para um objetivo de atitude. Outra mudança é a prevalência do diálogo e entendimento substituindo o monólogo e natureza promocional de definições anteriores e estratégias. Privilegia-se hoje muito mais a cooperação entre povos.

Durante a guerra fria, a diplomacia pública estava preocupada com o atingir de mudanças no ambiente político de países alvo enquanto que a diplomacia pública do século XXI abrange e apoia também objetivos económicos. A expansão das audiências alvo é também uma característica da diplomacia pública do século XXI, dado que o apoio a audiências domésticas às ações de política externa tornou-se crucial, especialmente com a emergência de assuntos “intermésticos” quando os assuntos domésticos e internacionais se fundem um no outro (idem, p. 304).

Pelo que a diplomacia pública nos dias de hoje poderá e deverá ser um veículo de cooperação entre povos, de promoção do desenvolvimento e da obtenção de soluções comuns para problemas comuns através de um contacto entre Estados e audiências externas de diversos domínios.

A dimensão comunicacional da diplomacia pública é sublinhada numa perspetiva distinta por Rhonda Zaharna. Esta autora sublinha que a diplomacia pública é um processo tão comunicacional como político. Estas duas perspetivas conduzem a duas visões diferentes da diplomacia pública, mais propaganda ou relações culturais,

mais impositiva ou mais cooperativa. Um enquadramento informativo e outro relacional³⁰ (Zaharna, 2009, p. 86).

Zaharna é da opinião de que a natureza interativa dos novos média associada à diversidade dos novos atores e à forma como os novos atores estão a usar os novos média, está a mudar as dinâmicas comunicacionais na arena internacional de uma era da informação para uma nova era de comunicação global. Esta autora considera que é esta nova configuração dinâmica que está por detrás da alteração da diplomacia pública para a nova diplomacia pública.

Para esta autora, a era da informação, teve a ver com a produção e disseminação de informação, um produto. Por outro lado, a era de comunicação global, como o nome sugere, foca-se na comunicação, no processo. A transição da era da informação para uma era da comunicação global representou uma mudança na forma da informação, ou conteúdo da mensagem para a comunicação ou troca de mensagem.

Trata-se de um contexto em que é cada vez mais difícil e complexo, mas simultaneamente mais importante e decisivo, o estabelecimento de uma estratégia adequada de diplomacia pública.

Zaharna considera que, comparando com a atenção que o conteúdo da mensagem tem recebido, a troca da mensagem tem sido maioritariamente ignorada. No entanto, no atual contexto, a troca da mensagem mudou claramente, assumindo agora um papel muito mais proeminente no contexto da comunicação.

Com a proliferação das novas tecnologias, a troca da mensagem mudou de um padrão hierárquico vertical do topo para a base, para um padrão horizontal multidirecional. Enquanto que as hierarquias são eficazes para o controlo da informação, são estruturas burocráticas e ineficientes para a troca de informação. Quanto mais complexo o ambiente se torna, mais flexível deve ser a estrutura para permitir respostas rápidas. A importância da troca da mensagem está em grande medida associada ao surgimento e expansão das estruturas em rede.

³⁰ A este respeito ver ponto 3.6.1.

Figura 17 - Diplomacia pública tradicional e diplomacia pública para o século XXI

	Diplomacia Pública Tradicional	Diplomacia Pública do século 21
<i>Condições</i>	Conflito, tensões entre estados	Paz
<i>Objetivos</i>	Obter mudanças políticas nos países visados através da alteração de comportamento de públicos-alvo específicos	Promoção de interesses políticos e económicos para criar um ambiente receptivo e a boa reputação do país no estrangeiro
<i>Estratégias</i>	Persuasão Gestão de públicos	Construção e manutenção de relações Envolvimento com o público
<i>Direção da Comunicação</i>	Comunicação num sentido (monólogo)	Comunicação em dois sentidos (diálogo)
<i>Investigação</i>	Muito pouca, se alguma	Baseada em investigação científica onde o <i>feedback</i> também é importante
<i>Contexto da Mensagem</i>	Ideologias Interesses	Ideias Valores
<i>Público-alvo</i>	Público em geral da nação alvo; emissor e receptores de mensagens	Públicos segmentados e bem definidos + públicos domésticos; participantes
<i>Canais</i>	Mass media tradicional	Media antigo e novo; muitas vezes personalizado através de redes
<i>Orçamento</i>	Patrocinado pelo governo	Parceria pública e privada

Fonte: Szondi (2009, p. 305)

Também Orlova (2009, p. 73) considera que no novo ambiente comunicacional, com a Internet e os novos media e a comunicação global sem fronteiras a implementação de estratégias de diplomacia pública eficazes é mais difícil dado que os

novos média requerem competências especializadas para definir e encontrar audiências alvo num campo de comunicação muito fragmentado. Por outro lado, considera que num mundo multicivilizacional em rápida mudança em que antigas alianças e rivalidades chocam umas contra as outras em novas formas, a capacidade da diplomacia pública influenciar um Estado alvo é difícil.

Kissinger, (citado por Seib, 2012, p. 106) sublinha que as novas tecnologias tornam mais fácil saber o que se passa, mas a questão é a de se saber se os diplomatas têm tempo para associar isso com o seu contexto histórico mais profundo.

Por outro lado, o facto de grande parte da informação não poder ser hoje mantida como secreta leva a uma mudança de abordagem por parte dos governos. A título exemplificativo, refira-se o caso do governo canadiano que consultou os seus cidadãos *online* relativamente a um possível papel do país na crise haitiana iniciada no final de 2002 antes de tomar uma decisão definitiva. Podemos dizer que a diplomacia virtual apresenta maiores oportunidades de partilha, discussão e debate com os cidadãos face à diplomacia tradicional.

Outros autores sublinham as especificidades técnicas associadas ao atual ambiente comunicacional. Hayden (2012, p. 3) define diplomacia pública como as práticas de compromisso comunicacional transnacional, num contexto de aumento substancial do número de atores na política internacional e a proliferação de novas ferramentas comunicacionais. Cita Gregory “A diplomacia pública opera através de ações, relações, imagens e palavras em três enquadramentos: transmissão de notícias 24/7, campanhas de médio alcance em políticas de alto valor e compromisso de longo prazo. As suas ferramentas vão dos média eletrónicos à diplomacia cultural aos meios mais tradicionais da comunicação pessoal” (ibidem).

Neste contexto, o Ministério dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca (2007) estabelece como público-alvo:

Os média, os fazedores de opinião, analistas e *think-tanks*, os decisores e fazedores de opinião de amanhã, as organizações, incluindo os parceiros sociais, as ONG, a comunidade de negócios, instituições de investigação e educação, a comunidade de artes e cultura, os movimentos, incluindo os religiosos, outros

grupos-alvo na sociedade civil (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2007, p. 4).

Também neste sentido, Riordan (2005) considera que “a premissa básica da diplomacia pública é a de que intervindo nos debates políticos e sociais de um país, pode gerar-se o clima intelectual e político em que possam prosperar determinadas políticas” (p. 137).

Uma das ferramentas é a de permitir que os funcionários políticos influam ativamente nas suas redes de contactos, ou então que se dotasse as embaixadas de novos recursos para que se convertam em organizações que desenvolvam uma função de intercâmbio político que estabeleçam vínculos entre partidos políticos e grupos de especialistas para criar um espaço político público, colaborando na política interna de outros países, respeitando, naturalmente, a sua soberania.

Sublinhando também a dimensão comunicacional da diplomacia pública, Pahlavi (2003) apelida a diplomacia pública de ‘diplomacia para as massas’ e considera que esta “tem sido considerada crescentemente como uma estratégia necessária, pertinente, para o século XXI”, considerando evidente que a cultura, informação e comunicação são ferramentas essenciais para adquirir um estatuto internacional melhor e uma maximização dos interesses nacionais do país em causa.

Pahlavi considera que permite aproveitar as novas oportunidades colocadas pela interdependência global, por outro lado, permite perseguir a obtenção dos objetivos pretendidos sem arriscar a segurança nacional, gerando amigáveis e harmoniosas relações, sendo uma alternativa cada vez mais considerada ao uso da força militar, muito mais custosa.

Elementos fundamentais da diplomacia pública

Nicholas Cull (2009, p. 17) considera seis elementos fundamentais na diplomacia pública:

- **Escuta** – como elemento fundamental que deverá preceder qualquer diplomacia pública bem sucedida, traduzindo-se na recolha de dados relativos aos públicos externos e às suas opiniões, usando esses dados para

redirecionar a sua política. Trata-se de se dirigir a um público externo para o ouvir em vez de falar. Um exemplo apontado de uso eficaz desta dimensão é o da Presence Switzerland (2000), ação destinada a melhorar a imagem suíça, na sequência de problemas com a imagem de alguns dos seus bancos na década de 1990, suportada na realização de inquéritos em países-alvo selecionados;

- **Promocão** – Tentativa de gerir ou controlar o ambiente internacional empreendendo uma atividade de comunicação internacional para promover ativamente uma política em particular, uma ideia, ou os próprios interesses nas mentes de um público externo. Inclui relações das embaixadas com a imprensa e trabalho informacional. Este é o aspeto central da diplomacia pública dos Estados Unidos;

- **Diplomacia cultural** – Tentativa de um ator gerir o ambiente internacional fazendo os seus recursos culturais serem conhecidos no exterior e facilitando a transmissão cultural para o exterior. Frequentemente interliga-se com as trocas culturais. Cull refere que o país que mais terá aderido a esta prática terá sido a França através de uma extensa rede internacional de escolas de língua francesa.

- **Diplomacia de troca** – Tentativa de um ator gerir ou controlar o ambiente internacional através do envio dos seus cidadãos para o exterior aceitando reciprocamente cidadãos exteriores para um período de estudo ou aculturação. Tendencialmente os dois países beneficiarão desta reciprocidade. Este é um elemento importante da diplomacia pública japonesa e americana;

- **Difusão internacional** – Refere-se à tentativa de um ator gerir o ambiente internacional usando as tecnologias de rádio, televisão e Internet para comunicar com públicos externos. A emissão comercial internacional, poderá ser, neste contexto ser considerada diplomacia pública, mesmo que o beneficiário possa ser fundamentalmente a empresa privada e não especificamente o Estado. Historicamente o principal uso da difusão internacional fez-se através das notícias;

- **Guerra psicológica** – Uso da comunicação para atingir um objetivo em tempo de guerra, habitualmente através da comunicação com o público inimigo. De entre os objetivos desta forma de diplomacia pública, refira-se a quebra da vontade de resistência do inimigo ou facilitando a rendição,

podendo ser um processo evidente ou encoberto. Esta foi a abordagem dominante da abordagem soviética à informação internacional.

Tal como se refere em Mendonça (2011, p. 40), de acordo com esta perspetiva uma estratégia eficaz de diplomacia pública deverá considerar um uso equilibrado de cada um dos elementos descritos, para uma estrutura equilibrada em consonância com os objetivos do Estado. Cull considera que a regra de ouro da diplomacia pública é a da sua adequabilidade e impacto nas políticas efetivamente implementadas, o que evidencia uma característica de complementaridade da diplomacia pública face a outras ações diplomáticas. Cull (2009B, p. 27) considera ainda que a voz mais potente de um ator internacional não é o que é dito por ele, mas o que é feito por ele.

No contexto do atual ambiente comunicacional, de comunicação interativa vinte e quatro horas por dia, sem limites fronteiriços, a escuta é um elemento fundamental. Para Cull (2009, p. 24) trata-se mesmo do elemento fundador da diplomacia pública. Este autor considera que a estruturação da diplomacia pública é dificultada pelo facto de que cada elemento tem a sua fonte de credibilidade e requer uma relação diferente ao governo. O ouvinte deverá ser capaz de fornecer material para a política, a promoção necessita de refletir de forma rigorosa a política, o diplomata cultural necessita de estar conectado de forma credível à fonte de cultura; a credibilidade do diplomata de troca assenta na perceção de reciprocidade dentro do seu trabalho, o emissor internacional é julgado pelo respeito pelas normas.

Também Philip Seib (2012, p. 107) sustenta que a escuta é a base fundacional da diplomacia pública, sendo a escuta também fundamental no uso de ferramentas associadas às redes sociais, tendo presentes os diversos contextos e especificidades culturais que nelas estão presentes.

Uma das formas de operacionalizar a *escuta* é através de estudos de opinião efetuados junto de públicos externos. Esta foi uma técnica muito usada pelo governo dos EUA junto de populações de países árabes, abrangendo temas como a democracia, políticas de manutenção de paz ou a perceção pública a programas de ajuda externa, que terão permitido a recolha de elementos importantes relativos às perceções e preferências destas populações.

No que se refere à diplomacia de troca, também referida por Cull, a expansão e o desenvolvimento cada vez mais acelerado de novos mundos *online* virtuais contribuem para a interação entre utilizadores localizados remotamente. Os desenvolvimentos que se têm verificado em redes sociais como o Facebook potenciam cada vez mais estas trocas.

A diplomacia cultural é valorizada por um conjunto de autores como a vertente fundamental da diplomacia pública. Para além do caso francês, referido por Cull, também o caso alemão é muito relevante a este respeito. Zöllner (2009, p. 262) refere que originalmente na Alemanha não era usado o termo diplomacia pública mas Relações Públicas para a Política Externa ou Política Cultural Externa que não abrangiam todo o sentido da diplomacia pública tal como a entendemos hoje.

Por outro lado, Joseph Nye (2010) considera a existência de três etapas fundamentais da diplomacia pública:

- **Comunicações diárias** – envolvem a explicação do contexto das decisões de política internacional e doméstica.
- **Comunicação estratégica** – desenvolve um conjunto de temas simples, tal como as campanhas políticas e publicitárias fazem. Enquanto que a primeira dimensão é medida em dias, a segunda é medida semanas, meses e anos.
- **Desenvolvimento de relações duradouras** – com indivíduos chave ao longo de muitos anos e décadas, através de bolsas de estudo, trocas, formação, seminários, conferências e acesso a canais televisivos.

Nye considera que a diplomacia pública é uma ferramenta importante, mas que requer o papel da sociedade civil na geração do *soft power*, salientando a importância de uma interdependência que sustente a receptividade do público-alvo à ação diplomática pública.

Outra dimensão fundamental da diplomacia pública no atual ambiente comunicacional é a da sua associação a técnicas de *branding* e à criação de uma marca-país.

Por outro lado, Taylor (2010) considera que o exercício da diplomacia pública faz-se, fundamentalmente, de dois modos:

- Projetando a cultura e valores nacionais;
- Disseminando notícias e informação.

Uma das ideias base deste autor é a de que as nações precisam de se explicar e que se não o fizerem, outros com opiniões menos favoráveis o farão. Taylor considera a diplomacia pública como a ‘propaganda para a paz’ dada a necessidade que os Estados têm de realizar comércio o que só pode ser feito em ambiente de paz.

De qualquer modo, como Taylor refere, a diplomacia pública não é uma forma de altruísmo internacional, refere-se a esforços governamentais para obter resultados em domínios como a informação, a cultura, a política ou a economia que terá de servir os interesses nacionais.

Taylor sublinha que, enquanto a diplomacia tradicional teve origem anterior à democracia moderna, a diplomacia pública é um produto da recente descoberta democrática de que a opinião pública interessa, especialmente na era de comunicação em massa e, em que cidadãos, jornalistas, *bloggers* e sítios de redes sociais demoliram o hegemónico controlo dos governos sobre as notícias e fluxos de informação.

De facto, tem-se verificado uma progressiva privatização das tecnologias de informação que antigamente estavam sob o controlo estatal, sendo essa uma dimensão cada vez mais marcante do exercício da diplomacia pública (ver ponto 4.11).

Lenczowski (2011, p. 45) sustenta que um dos principais problemas no exercício da diplomacia pública é a falta de conhecimento de todos os instrumentos de ação política e de como funcionam, dado muitos serem negligenciados, subfinanciados e quase nunca estudados como parte de um programa de educação profissional em política externa e segurança nacional, por ignorância ou por desconforto político.

Lenczowski (idem, p. 49) considera que apesar de existirem muitas análises e relatórios sobre elementos diversos da diplomacia pública, a sua proveniência é quase sempre fora dos governos, e normalmente, não contemplam dimensões como as da guerra psicológica, ideológica e política ou como a diplomacia cultural. Lenczowski

considera especialmente notória a forma como é negligenciado o papel da diplomacia cultural pelas entidades políticas.

Também Javier Noya (2007, p. 121) refere a existência de um novo contexto diplomático que requer uma diplomacia que ponha mais ênfase na cultura. Descreve o novo ambiente em cinco características:

- Extensão da democracia no mundo, mas também dos movimentos populistas nos países menos desenvolvidos, tendo os governos que assegurar a sua continuidade com o apoio da opinião pública;
- As consequências de uma globalização económica que obriga os países a competir uns com os outros para exportar produtos ou atrair investimento ou turistas para o seu território;
- O carácter global dos problemas e a pujança do multilateralismo e a necessidade de convencer outros países da validade da política externa que se pretende implementar;
- A revolução da tecnologia e dos meios de informação e comunicação;
- O despontar de uma opinião pública global diluindo-se a fronteira entre a política doméstica e a política exterior.

Como consequência dos últimos pontos, este autor defende também que com a proliferação da informação e a criação de uma opinião pública global, os governos já não podem controlar a informação como o faziam durante a guerra fria. Pelo que a diplomacia pública deveria basear-se na coerência entre a imagem que é dada e das políticas que se colocam em prática.

Neste novo contexto diplomático, existem novas oportunidades para construir e alimentar relações de confiança mútua e reciprocidade, credibilidade e cooperação em diferentes contextos.

A confiança e a credibilidade visadas pela diplomacia pública assenta muito no diálogo e na reciprocidade.

Leonard, (citado por Noya, 2007, p. 108) considera três horizontes temporais de atuação da diplomacia pública:

- Curto prazo – gestão de notícias face aos acontecimentos do dia-a-dia;
- Médio prazo – a comunicação estratégica procura influir ativamente sobre a agenda informativa, organizando atividades nas áreas estratégicas para aumentar a visibilidade e melhorar a valorização do país;
- Longo prazo – a construção de relações permite criar e alimentar relações sociais e culturais entre o país e outros países que tenham interesse do ponto de vista estratégico.

Figura 18 – Horizonte temporal da diplomacia pública

	Modelo de Defesa/Promoção		Modelo Consultivo
	Informação	Influência	Compromisso
Estilo de Comunicação	Transparente	Propagandístico	Transparente
Período	Longo prazo/curto prazo	Longo prazo/curto prazo	Longo prazo
Postura	Reativo/proactivo	Proactivo	Reativo/proactivo

Fonte: Kelley (2009, p. 80)

Com uma perspetiva diferente da diplomacia pública, Van Doeveren (2011, p. 30) defende que em algumas situações poderá ser mais benéfico para os governos usarem uma ‘diplomacia de nicho’, focando em áreas muito específicas onde está mais habilitado para obter fortes retornos, o que será mais útil que tentar cobrir todo o espectro. Os Estados usam os seus ativos específicos como uma especialização para guiar a política externa e o envolvimento internacional. Em contextos em que alguns atores podem ter inibições em se associar a outros em virtude de diversas restrições, os nichos oferecem uma razão e uma justificação para prosseguir com os interesses comuns existentes.

A diplomacia pública envolve esforços dos governos para promover as suas políticas e interesses no exterior pelo contacto com a opinião pública internacional através da interação com outras políticas, construindo parcerias com as sociedades civis, e usando os média de forma estratégica. A abordagem é não coerciva e baseada no *soft power*. Por oposição ao conceito de diplomacia pública, pode ser referido o conceito de diplomacia coerciva que “usa a ameaça da força para influenciar o pensamento e o comportamento de um adversário” (Bernstein, 1989, p. 145).

Os diplomatas públicos usam as ferramentas e táticas das relações públicas para comunicarem com as populações estrangeiras, e estabelecer laços com essas populações. Neste sentido, a diplomacia pública tenderá a funcionar bem em cidades como Tóquio, Londres, Nova Iorque ou São Paulo em que a globalização criou laços comuns e as audiências são acessíveis e influentes. No entanto, considera que tal não será o caso em áreas subdesenvolvidas, inseguras ou em conflito. Em tais casos, Copeland, considera necessária uma variante mais radical da diplomacia pública, a diplomacia de guerrilha (ver ponto 5.4), preparada para operar de forma não convencional e longe das zonas metropolitanas confortáveis (Copeland, 2009, p. 9).

A atividade diplomática compreende hoje um conjunto acrescido de atores que exercem a atividade fazendo uso de um conjunto de novos recursos informacionais e comunicacionais. Entre estes novos atores contam-se organizações não-governamentais, órgãos de comunicação social, organizações terroristas, organizações ambientais e de recursos humanos, que se têm tornado cada vez mais aptos a desempenhar algumas das funções de âmbito diplomático gerando uma distribuição mais difusa do poder, menos centrada no Estado.

Nesta perspetiva, Kushlis e Sharpe (2006) argumentam que “a diplomacia pública deve refletir a vitalidade do debate político, social, económico, intelectual e cultural apoiando a política atual (...) num mundo imprevisível multipolar” (p. 28).

No entanto, independentemente da multiplicidade de atores existente, qualquer estratégia de diplomacia pública deverá ter presente a noção de que os objetivos que a promovem são os de um Estado. Por uma questão de transparência, esta dimensão deverá estar clara nas diversas ações de diplomações públicas empreendidas junto das populações estrangeiros, de modo a evitar comportamentos manipulatórios e moralmente reprováveis por parte dos diplomatas públicos.

Como refere Pratkanis (2009, p. 112) a diplomacia pública visa a promoção do interesse nacional informando e comunicando com os cidadãos de outros países, e dirige-se diretamente a cidadãos de outros países, enquanto que a diplomacia tradicional se dirige aos líderes de outros países e entidades políticas. Clausewitz referia que antes da Revolução Francesa as guerras eram feitas por exércitos profissionais, os efeitos devastadores da guerra tendiam a ser minimizados. A partir de Napoleão as pessoas passaram a estar envolvidas nas guerras com as suas emoções e energias a tomar parte, e a ser mobilizados através da retórica e propaganda.

Melissen (2006) sublinha a ideia de que não existe um modelo único de diplomacia pública aplicado a todos os países. Melissen apresenta cinco razões fundamentais para os países se dedicarem a fazer diplomacia pública:

- Para melhorar a performance económica do país – A diplomacia pública é fundamental para atrair turismo e investimento direto estrangeiro, valorizando os ativos nacionais existentes neste domínio;
- Para apoiar objetivos de longo prazo na política externa – que servem para a construção de uma reputação;
- Para melhorar a visibilidade de um país e articular a perceção da sua identidade no exterior;
- Para afastar imagens estereotipadas relacionadas com a história do país – como no caso da Alemanha após a II Guerra Mundial, sendo a diplomacia pública a mais importante atividade das embaixadas alemãs de todos os assuntos que tem de enfrentar;
- Para enfrentar uma crise ou perceções negativas no exterior.

A diplomacia pública encaixa nas necessidades fundamentais do mundo atual e sublinha que a “liberdade de expressão e de troca de informação não são apenas luxos, são a moeda de que o comércio mundial, a política e a cultura dependem cada vez mais (Hoffman, 2002, p. 5).

Para o Departamento de Estado dos EUA, diplomacia pública visa “apoiar o cumprimento das metas e objetivos da política externa dos EUA, defender os interesses nacionais, e aumentar a segurança nacional informando (...) os públicos externos e

expandindo e fortalecendo a relação entre as pessoas e o governo dos EUA e os cidadãos do resto mundo” (McHale, 2010).

Olhando para o exercício da diplomacia pública de forma mais operacional, Lenczowski (2011, p. 21) considera que a diplomacia pública necessita de políticas de informação adequadas especificamente desenhadas para contrariar campanhas de desinformação ou propaganda hostil e gestão de percepções, considerando que sem contrapropaganda, qualquer esforço diplomático poderá ser limitado, especialmente em zonas de conflito. Lenczowski (idem, p. 22) sublinha que a diplomacia pública se destina também a agir no campo moral e a formar a opinião, como políticas de direitos humanos, políticas de asilo e de refugiados, promoção da lei e de governos legítimos.

O 11 de setembro

Como refere Nye (2011, p. 106) os decisores políticos olham muitas vezes para a diplomacia pública como um curativo que pode ser aplicado depois de terem sido causados danos através de outros instrumentos.

A diplomacia pública tem conhecido desenvolvimentos teóricos muito intensos nos últimos anos, depois de um período de algum apagamento. Tal justifica-se pelo aprofundamento da comunicação a nível global mas, sobretudo por acontecimentos associados a atos terroristas que marcaram o início do novo século, nomeadamente, o 11 de setembro de 2001.

Como refere Williams (2009, p. 218) na sequência do final da guerra fria, a diplomacia pública nos EUA foi perdendo a sua importância culminando em 1999 com a extinção da USIA, renascendo o interesse pela diplomacia pública após o ataque às Torres Gémeas. Este autor sublinha que a ‘National Security Strategy’ de 2002, ao definir diplomacia pública não a delimita a nenhuma agência ou departamento mas considera-a como algo que cabe a todo o governo americano fazer.

Este aspeto de transversalidade da diplomacia pública, de uma responsabilidade coletiva de diversos agentes e entidades não é ainda reconhecida inteiramente, prevalecendo ainda visões que a consideram uma atribuição isolada de responsáveis pela comunicação ou de responsáveis na área das relações internacionais. No entanto, os

acontecimentos do início deste século levaram a uma tendência para que a diplomacia pública seja levada mais a sério, embora de uma excessivamente focalizada nesses acontecimentos, por vezes, com efeitos contraproducentes.

De facto, tal como refere Ross (2002, p. 83) o terrorismo mudou a forma como as pessoas pensam acerca da diplomacia pública. O 11 de setembro levou a que a diplomacia pública dos EUA se tenha focado fundamentalmente no terrorismo, excluindo outros assuntos globais. Tal explica-se pelo 11 de setembro mas também pelo envolvimento dos EUA em guerras nas mesmas zonas em que aplicava estratégias de diplomacia pública, transformando-a em diplomacia pública de crise. O principal problema da diplomacia pública de crise é o de lidar com múltiplas audiências, sendo que em situação de crise, poderá acabar por dominar a comunicação para o próprio público doméstico.

Muitas vezes, para galvanizar o público doméstico demoniza-se um inimigo externo. A demonização dos terroristas iraquianos poderá ter ajudado a captar apoios internos para a guerra no Iraque, mas poderá ter contribuído para afastar mais os públicos islâmicos, que sentiram a sua religião atacada, mais que os terroristas (ibidem).

A este respeito, Zaharna (2010, p. 65) considera que os relatórios então efetuados ao procurarem insistentemente uma resposta na comunicação externa dos EUA para os falhanços das políticas, acabaram por negligenciar o efeito que a comunicação interna nos EUA teve nos públicos estrangeiros, considerando ter-se aplicado o modelo da Guerra Fria, num contexto que já tinha mudado.

Tendo em vista a minimização dos danos causados no exterior, a responsável pela diplomacia pública dos EUA na altura, Karen Hughes efetua em 2005 uma viagem pelo Médio Oriente procurando alterar perceções relativamente aos EUA, propósito em que, no essencial, terá falhado (ibidem).

No entanto, terá sido bem-sucedida na aplicação de algumas iniciativas, tendo conseguido eliminar restrições burocráticas que impediam os agentes americanos de responder rapidamente aos média e ao público no terreno, criado uma “Unidade de Resposta Rápida” para monitorizar e responder agressivamente às desinformações criadas no terreno. Equipou ainda com *staff* um recém-criado Centro de Comunicação de Contra-terrorismo com especialistas para desenvolver mensagens adaptadas ao

contexto cultural, estabelecendo também novos centros de imprensa no Dubai, Bruxelas e Londres.

A estratégia de Karen Hughes assentou em cinco táticas: compromisso, intercâmbios, educação, *empowerment* e avaliação e programas de diplomacia pública tradicionais. (Hussein Amin, 2009, p. 124).

O trabalho de Hughes acabou por ser especialmente importante e inovador no desenvolvimento de parcerias para a diplomacia pública junto de comunidades Muçulmanas, particularmente por Muçulmanos Americanos. A “Citizen Dialogue” permitiu a muitos Muçulmanos Americanos viajar e contactar com comunidades Muçulmanas no exterior.

4.1.1. Tipologia da diplomacia pública

Alguns autores dedicam-se à elaboração de uma tipificação do que é diplomacia pública, identificando aspetos distintivos dentro da própria diplomacia pública.

Uma das distinções efetuadas separa um nível cooperativo de um nível competitivo no contexto da diplomacia pública. Leonard (2002, p. 22) distingue entre diplomacia pública cooperativa e diplomacia pública competitiva.

No primeiro caso, considera-se não existir razão para que a atividade seja explicitamente originária de um país (no caso referido por Leonard, o Reino Unido), em atividades como a promoção da boa governação ou a promoção de valores externos. Para além de ser algo mais facilmente atingindo de forma multilateral, há desvantagens importantes no desenvolvimento destas atividades na sombra da promoção nacional. Separando o país da atividade há a vantagem de afastar um contexto neocolonial que prejudica a sua eficácia, como aconteceu com as tentativas britânicas de promover a reforma democrática no Zimbabwe. Por outro lado, pode conduzir a uma competição entre países ocidentais que procuram promover uma atividade que também prejudica a qualidade do trabalho a desempenhar.

No segundo caso, procura-se uma priorização muito específica, o estabelecimento de alvos muito definidos com objetivos específicos, concentrando os recursos e a exposição onde for realmente mais importante que tal aconteça, como

acontece, por exemplo, com o British Council. Neste caso muito provavelmente beneficiará os interesses de um país em particular.

Diversas outras tipologias de diplomacia pública são apresentadas por Leonard (2002, p. 54) como a *NGO diplomacy*, a *Diaspora diplomacy*, a *political party diplomacy*, *brand diplomacy*. Leonard considera que, neste caso, se trata do exercício de formas de diplomacia às escondidas dado que a atividade diplomática não é desenvolvida formalmente pelo Estado, mas em que são usadas ONG, a diáspora, os partidos políticos nacionais ou as marcas de empresas nacionais para transmitir identidades nacionais aos cidadãos de outros países, mas em que a definição da estratégia de diplomacia pública foi feita pelo Estado.

Uma destas dimensões, a diplomacia da diáspora, é natural que tenda a ganhar uma importância crescente futuramente, pela conjugação dos movimentos migratórios e da evolução tecnológica. Rana (2011, p. 109) defende que a diplomacia da diáspora deverá ganhar uma importância muito maior nos próximos anos, sublinhando os casos de Israel, Alemanha, Índia, China, México e Quênia, perspetivando que poderá no futuro caracterizar-se por uma maior inclusão das ideias das diásporas, usar a diáspora como elemento positivo nas relações bilaterais, trabalhar para estabelecer ligações com diferentes gerações de diáspora.

Outra forma de diplomacia pública, poderemos referir a diplomacia parlamentar, descrita por Stavridis (2005, p. 4) como “as atividades internacionais dos parlamentos” ou como “os parlamentos transnacionais” no contexto da Parceria Euro-Mediterrânica, e em que refere um conjunto de ações de cooperação dos parlamentos com a sociedade civil. Neste contexto, poderão ser incluídas também as atividades de cooperação realizadas por outras entidades para-diplomáticas.

4.1.2. A nova diplomacia pública

A noção de nova diplomacia pública apresentada por exemplo por Riordan (2005) e Hernández (2012) refere-se a uma nova forma de diplomacia pública adaptada ao atual ambiente comunicacional e a uma era de comunicação e interatividade global. No entanto, a maioria dos autores não efetua esta distinção, aplicando indistintamente a designação diplomacia pública para os dois contextos.

Estes autores utilizam o termo nova diplomacia pública, com o intuito de acentuar as diferenças existentes face à prática da diplomacia pública em contextos comunicacionais anteriores.

A diplomacia tradicional tratava sobretudo de questões de guerra e paz, considera a definição territorial e os conflitos fronteiriços. Trabalha sobre o estabelecimento de regras comerciais entre um ou vários países sobre o tratamento do governo a cidadãos estrangeiros e encarrega-se das regras operacionais de comunicação e transporte entre nações (Hernández, 2012, p. 82).

Diferentemente, a nova diplomacia ocupa-se de direitos humanos, assistência humanitária, direitos do trabalho, assuntos relacionados com o meio-ambiente que trespassem fronteiras e que possam ser globais. Ocupa-se da engenharia genética, biotecnologia e substâncias tóxicas. Trabalha, igualmente para favorecer o livre comércio, a investigação e o desenvolvimento, o terrorismo, os conflitos ideológicos. Mas sobretudo, a nova diplomacia busca a relação através da comunicação e entendimento mútuo.

A nova diplomacia pública resulta de uma necessidade de envolver-se com mais pessoas em mais lugares, de formas diferentes a todas as horas do dia, tendo presente, no entanto, que nunca haverá um equivalente virtual para o frente-a-frente (McHale, 2011).

Para enquadrarmos melhor a definição de uma nova diplomacia pública e a sua adaptação ao contexto comunicacional atual, diferenciando-o do contexto de implementação da diplomacia pública tradicional, iremos recorrer à definição de mundo pós-moderno efetuada por Robert Cooper.

Cooper (2003, p. 16; p. 21; pp. 26-37) efetua a distinção entre um mundo pré-moderno, um mundo moderno e um mundo pós-moderno.

Nesta conceção, o mundo pré-moderno, refere-se ao caos pós-imperial, em que o Estado não tem o monopólio do uso da força.

No caso do mundo moderno, o sistema clássico do Estado permanece intacto, os Estados retêm o monopólio da força e podem estar preparados para usá-los uns contra os outros.

No caso do mundo pós-moderno, correspondente às democracias liberais ocidentais, o sistema estatal está a colapsar, mas ao contrário do pré-moderno, de acordo com Cooper, está a colapsar para uma ordem superior e não para uma desordem, caracteriza-se pela quebra de distinção entre assuntos internos e externos, a recusa da força para resolver as disputas, a crescente irrelevância das fronteiras, interdependência e mútua vulnerabilidade.

Como exemplo de um mundo pré-moderno Cooper (2003, p. 16) refere a Somália, o Afeganistão e a Libéria.

Neste contexto, a União Europeia é considerada a forma mais desenvolvida de um sistema pós-moderno (idem, p. 37).

Poderemos dizer que este pós-modernismo, tal como definido por Robert Cooper, se aproxima da caracterização habitualmente feita ao atual ambiente comunicacional ou a uma era de comunicação global. Trata-se de um contexto em que o sistema estatal está a colapsar, dado que as fronteiras geográficas se esbatem, e um contexto de comunicação e interatividade global, aproxima populações e gera interdependências fortes, em que a conflitualidade se caracteriza de um modo diferente do tradicional.

Neste contexto, a regra fundamental para a diplomacia deverá ser a de escutar os conselhos locais, dando ênfase à característica básica da diplomacia pública, a escuta (idem, p. 100).

De acordo com esta perspetiva de Cooper enquanto a guerra no mundo pré-moderno era uma forma de vida, e no mundo moderno era um instrumento de política, no mundo pós-moderno trata-se de algo que deve ser evitado a todo o custo, sendo o uso da força um falhanço da política e não um instrumento da política (idem, p. 85).

Cooper (idem, pp. 86-87) estabelece cinco máximas para a diplomacia pós-moderna do século XXI:

- É necessário entender melhor os estrangeiros, mais que nunca. Cooper considera que até ao final da Guerra Fria, a preocupação da política ocidental foi sempre com países e pessoas de tradições culturais semelhantes, em que as guerras opunham cristãos a cristãos, enquanto que no futuro os

problemas virão de culturas pouco entendidas no Ocidente. Cooper (idem, p. 102) refere que num mundo de comunicações globais, pode haver a ilusão de similaridade, mas apesar de pessoas de países diferentes poderem usar a mesma roupa e comer a mesma comida, ou falar a mesma língua, não terão os mesmos pensamentos. O esforço requerido para entendê-las e os riscos de não fazer são enormemente alarmantes. Esta é uma visão que demonstra claramente a importância da diplomacia pública;

- Mesmo numa era de globalização as vidas das pessoas e as políticas dos seus países mantêm-se teimosamente locais. Cooper (idem, p. 103) sublinha que só excepcionalmente as eleições são ganhas por influência de questões externas, numa escolha entre interesses domésticos e externos, os domésticos vencerão sempre. Para uma política externa ter impacto terá de entrar na esfera doméstica. No entanto, Cooper (idem, p. 110) reconhece que, à medida que as fronteiras se tornam mais abertas os impactos dos desenvolvimentos externos aumentam, surgindo questões de âmbito e resolução a um nível global, requerendo soluções ao nível da política externa. Esta perspetiva vem também sublinhar a importância da diplomacia pública no contexto atual;

- É difícil influenciar os governos estrangeiros, sendo, no final de contas mais importante a vontade de estabelecer compromissos de longo prazo. A ideia de que a política externa é mais fácil que a doméstica é uma ilusão. Internamente os governos podem fazer leis e obrigar ao seu cumprimento. Externamente, só em casos excecionais como de uma guerra tal será possível. Cooper (idem, p. 116) sublinha que uma possível arma, dado que a força e o dinheiro nem sempre são eficazes, será a da persuasão, que requer uma estratégia concertada, o mais abrangente possível, com muita persistência ao longo do tempo;

- Os fundamentos da política de um país são mais profundos que os interesses nacionais. Negociar tendo por base interesses é útil, mas a verdadeira questão é de como esses interesses são definidos, o que estará associado à identidade do país e às suas pessoas. As decisões fundamentam-se não apenas no resultado imediato, mas nas repercussões futuras que poderão ter no exterior e na própria identidade do país e nas suas atitudes;

- Para encontrar soluções permanentes poderá ser necessário pensar em termos da redefinição da identidade. Só com o desenvolvimento de uma identidade mais vasta haverá a oportunidade de construir o tipo de comunidade internacional que nos permitirá viver sem guerra. Cooper (idem, p. 139) sublinha que no mundo atual é difícil que os países encontrem solução para os seus problemas através de simples compromissos bilaterais. A existência de muitos problemas de carácter multilateral pode conduzir a um contexto em que todos poderão reclamar vitória. Fazendo um paralelismo com a criação da União Europeia e a resolução dos conflitos entre França e Alemanha, Cooper considera que, provavelmente uma solução para o problema entre Israel e Palestina requererá uma transformação não apenas da identidade desses dois países, mas de uma mudança de magnitude similar em muitos países árabes também.

Como descreve Riordan (2005, p. 138), a lógica de Cooper sustenta um mundo pós-moderno em que há um crescente envolvimento de ONG e uma complexa rede de novos atores, com os públicos dos vários países a assumir uma importância maior que antes, porque os governos têm de ter o apoio interno e a legitimidade, mas também têm de a ganhar nos públicos exteriores para ganhar o apoio dos correspondentes governos às suas políticas. Neste contexto, são também importantes a imagem e a reputação de um país. Riordan (idem, p. 145) associa a diplomacia pública ao Estado pós-moderno, a diplomacia tradicional ao Estado moderno, a diplomacia governamental aos Estados pré-modernos.

Este autor considera que os Estados pós-modernos têm dois elementos distintos. Em primeiro lugar, têm de lidar com a rede complexa e multiestratificada das relações entre os Estados pós-modernos, incluindo questões de segurança, que tradicionalmente eram tratadas ao nível da política interna. Por sua vez as relações com o mundo não pós-moderno faz-se em assuntos tradicionais de segurança. Este autor considera que nos dois tipos de relações, a diplomacia governamental deve fazê-las com atores não estatais.

No entanto, e apesar da entrada de novos atores não estatais, a diplomacia governamental continua a ter um papel muito importante, dado ser a única que pode garantir a responsabilidade e a legitimidades democráticas na condução de assuntos

internacionais. Deve fazer, por exemplo, a mediação entre as ONG e as grandes empresas, em vez de entrar em jogos destrutivos de soma zero. Tem de desenvolver novas vias de colaboração com atores não estatais, tanto para retirar vantagem dos seus conhecimentos, informação e experiência, como para implicá-los nos processos de gestão e decisão das políticas (Riordan, 2005, p. 146).

Estes aspetos reforçam uma vez mais a necessidade de uma estratégia eficaz, completa e abrangente de diplomacia pública. Este autor (idem) considera que “a diplomacia pública será essencial para garantir a consecução dos propósitos dos Estados pós-modernos, tanto no mundo pós-moderno como no não pós-moderno, ou no tratamento com os atores não estatais” (p. 148). É crucial para a nova diplomacia promover valores e ideias. No entanto, continuarão a ser necessárias pressões sobre outros Estados, e inclusivamente ações militares, no entanto, para serem eficazes têm de integrar-se plenamente em estratégias de diplomacia pública mais amplas e a mais longo prazo. Riordan considera que a fragmentação da diplomacia tradicional oferece novas oportunidades para países pequenos sem recursos para um serviço diplomático tradicional dado que as técnicas de diplomacia pública são essencialmente as mesmas para todos os países.

Pelo que a diplomacia pública é fundamental para os Estados pós-modernos, também o sendo para as relações com o mundo moderno e pré-moderno. Um enfoque tradicional das relações com os mundos moderno e pré-moderno não produzirá outras consequências para além de uma maior necessidade de gestão de crises, mais intervenções militares, mais protetorados e uma crescente resistência assimétrica. Um enfoque alternativo, no longo prazo, no contexto dos Estados pós-modernos, significa que a diplomacia pública tem um papel fundamental também na agenda da segurança.

Neste contexto enquadra-se a necessidade de promover uma sociedade civil, na educação promover o ensino, na economia promover as PME, com incubadores de empresas. Este autor é da opinião de que as instituições diplomáticas não estão preparadas para proceder à promoção de todos estes valores, nem estas atividades mais amplas (ibidem).

Todos estes desafios justificam-se pelo facto de nos últimos 20 anos se ter esbatido em alguma medida a divisão tradicional entre a política interna e internacional, surgindo um conjunto de novos domínios de assuntos a tratar internacionalmente como

o crime organizado, o terrorismo internacional, o meio-ambiente, os direitos humanos, as finanças, o comércio, a saúde, as migrações (Riordan, 2005, p. 57).

Por outro lado, as mudanças ocorridas nos últimos anos nos transportes que permitem que muitos políticos reúnam diretamente com homólogos estrangeiros, dispensando a intervenção dos diplomatas, levaram a um turismo de massas que aumentou o trabalho consular, e aumentou a consciência do mundo por parte dos cidadãos nacionais (idem, p. 67).

Enquanto que a diplomacia tradicional se referia a contacto direto entre Estados e a diplomacia pública tradicional referia-se aos governos a falar com públicos globais incluindo “esforços para informar, (...) esses públicos no apoio a objetivos nacionais e políticas externas” (Snow, 2009, p. 6), “mais recentemente a diplomacia pública envolve a forma como o governo e os indivíduos e grupos privados atuam direta e indiretamente sobre as atitudes e opiniões públicas que se referem diretamente a decisões de política externa de outros governos” (ibidem). Esta nova definição apontada por Snow remete-nos para a questão da privatização de algumas das funções da diplomacia pública (ver ponto 4.11) Esta nova definição explica-se de acordo com esta autora com o desenvolvimento de novas tecnologias de comunicação que têm potenciado o envolvimento da opinião pública na elaboração da política externa. Snow sublinha também o contacto “*public to public*” tanto a nível virtual como pessoal.

Um dos pontos fundamentais que distingue o exercício da diplomacia pública tradicional à nova diplomacia pública diz respeito aos atores que a exercem. William Rugh (2009, p. 12), por exemplo, sublinha que o conceito de diplomacia pública tradicional se referia às ações governamentais, enquanto a nova definição sublinha que também pode ser desempenhada por todos os atores internacionais, englobando também organizações não-governamentais, empresas privadas e indivíduos. Considera-se que a nova diplomacia pública é muito mais abrangente e inclusiva ao nível dos atores que nela participam.

Refira-se a este propósito a sugestão de Javier Noya (2007, p. 21) de que o lema da diplomacia pública poderia ser ‘U2’ simbolizando a nova diplomacia emergente que abrange o cidadão médio.

A distinção entre diplomacia pública tradicional e nova diplomacia pública justifica-se, para Melissen (2006), fundamentalmente pelo facto de a primeira não ter a capacidade de escuta e não propiciar o diálogo, e o não ser interativo não é sustentável na era da informação. Melissen salienta ainda as seguintes diferenças:

- A nova diplomacia pública é nos dois sentidos, as suas palavras-chave são ‘compromisso’, ‘diálogo’ e ‘mutualidade’;
- A diplomacia pública parte do princípio de que não há apenas pessoas no exterior separadas do interior do país.

Dado que em muitos casos, face aos públicos visados, os governos não têm a credibilidade necessária, a diplomacia pública para levar a cabo as suas ações deverá confiar em entidades como as ONG, as universidades, as diásporas, partidos políticos ou as empresas privadas para estabelecer canais de comunicação.

Por sua vez, Noya (2007, p. 124) define a nova diplomacia pública como a diplomacia baseada no diálogo, em termos semelhantes aos de Riordan, considerando que requer uma mudança de paradigma na política externa. Este autor sublinha que em primeiro lugar é preciso vencer a desconfiança que têm tradicionalmente os governos e os agentes diplomáticos face a públicos externos, daí o recurso a agentes não públicos.

Se tivermos em consideração a regra de ouro da diplomacia pública, enunciada por Cull de que a voz mais forte de um ator internacional não é o que diz, mas o que faz, teremos de relevar a importância de um vínculo entre a diplomacia pública que ligue a investigação à elaboração das políticas públicas e garanta que o impacto das decisões de um ator sobre a opinião pública estrangeira se reflete na política externa executada.

Não apenas a comunicação, mas a ação subsequente ao ato comunicativo inicial é também fundamental. Nesta perspetiva, Noya entende que os agentes diplomáticos, no quadro da nova diplomacia pública, deverão, ao relacionar-se com outros grupos, transformar-se em “empresários de diplomacia pública” que administrem o capital social das redes informais de origem e de destino formadas pelas ONG, universidades... facilitando os contactos e diálogo entre elas.

Nova diplomacia pública e redes

Neste contexto, é fundamental implicar as ONG e a sociedade civil, não através de uma superestrutura institucional, mas através de redes informais e flexíveis, dando voz a todos os sectores relevantes para a política externa e não apenas àqueles reconhecidos como tal (Noya, 2007, p. 125).

Citando Hocking afirma que a diplomacia pública é gestão de redes, passando as embaixadas a converter-se em gestores de relações e intercâmbios entre sociedades. Neste sentido um objetivo fundamental será o desenvolvimento de redes e associações com as quais se possa trabalhar no dia-a-dia, sendo a diplomacia pública uma diplomacia do dia-a-dia, das relações e grupos informais e menos das grandes instituições, uma diplomacia entre pessoas.

Esta é uma visão semelhante à apresentada por Castells, que veremos um pouco mais à frente.

Figura 19 – Velha diplomacia pública – nova diplomacia pública

Velha Diplomacia Pública	Nova Diplomacia Pública
Propaganda	Diálogo
Informação	Valores
Intervém no final da política externa	Intervém desde o princípio
Estado	Sociedade civil
Particularismo: Interesse nacional	Universalismo: Promoção de democracia, direitos humanos e Estado de Direito
<i>Status quo</i> , estabilidade	Mudança
Macro	Micro
Hierarquia	Redes

Fonte: Noya (2009, p. 125)

A nova diplomacia pública na nova era digital, num contexto de sociedade em rede, representa um enorme desafio para os seus executantes, dados os desafios que surgem no contexto das redes digitais (Snow, 2009, p. 7).

Enquanto que a diplomacia pública tradicional toma o público como garantido, que passivamente recebe os inputs, a nova diplomacia pública assenta a comunicação interativa adaptada ao um novo ambiente (*Web 2.0, Second Life, Facebook, YouTube, MySpace*), na troca e reciprocidade como forma de criar relações de confiança e adicionando uma dimensão pessoal e social (ibidem).

Por outro lado, a análise de Cull (2009, p. 12) considera que a nova diplomacia pública se caracteriza por:

- Os atores tradicionais são cada vez mais não tradicionais, sendo as ONG especialmente proeminentes;

- Os mecanismos usados por estes atores para comunicar com os públicos mundiais mudaram-se para novas tecnologias globais e em tempo real (especialmente a Internet);
- Estavas novas tecnologias desbotaram as antigas linhas rígidas entre as esferas noticiosas doméstica e internacional;
- Em vez dos conceitos antigos de propaganda, a diplomacia pública faz uso crescente de conceitos derivados do marketing (como a marca país) e, por outro lado, conceitos provenientes da teoria da comunicação em rede;
- Uma nova terminologia da diplomacia pública como a linguagem de prestígio e imagem internacional deu lugar a termos como *soft power* e *branding*;
- A nova diplomacia pública fala de uma partida da era de comunicação ator-pessoas da Guerra Fria, para a chegada de uma nova ênfase no contacto pessoas-pessoas;
- A ênfase na comunicação de cima para baixo desaparece e a nova diplomacia pública caracteriza-se pela construção de relações.

A ideia de uma nova diplomacia pública é comum a diversos autores, embora possam não usar essa designação. Também Arsenault (2009, p. 135) considera que o exercício da diplomacia pública num único sentido está hoje ultrapassada. Tal como sublinha esta autora, desde à imprensa escrita, à rádio à televisão e à Internet as novas tecnologias de informação influenciaram a forma e o conteúdo da diplomacia pública, desafiando as práticas institucionais existentes e apresentando novas oportunidades para comunicar com audiências externas e influenciá-las. A Internet, os telemóveis e outras plataformas de participação identificadas como a *Web 2.0* ou média sociais convidam à reconceptualização de como as mensagens são estrategicamente produzidas, distribuídas e consumidas.

Por todo o mundo um conjunto de pessoas colaboram e dialogam relativamente a um conjunto alargado de tópicos e disseminam informação com uma facilidade, custo e velocidade sem precedentes. Os políticos hoje têm dificuldade em lidar com este ambiente comunicacional global difuso e caótico.

A rápida disseminação da comunicação de massas e de redes de comunicação digitais implica um conjunto de mudanças significativas nos utilizadores finais que requerem uma mudança na abordagem das estratégias de diplomacia pública.

Arsenault (idem, p. 138) fala de um efeito *YouTube* em que vídeos feitos por indivíduos acabam por ter efeitos sociopolíticos no mundo inteiro, afetando a opinião pública estrangeira.

Tal como refere Copeland (2006, p. 20) as frentes diplomáticas, no atual ambiente de globalização, estão cada vez mais longe dos clubes, hotéis e chancelarias. Os encontros diplomáticos de hoje muito provavelmente terão lugar num bairro ou subúrbio, num *chat* da Internet ou na rua. A polarização imposta na distribuição da riqueza, e a perceção aumentada da mesma pelos média transferiu a frente diplomática para questões cada vez mais associadas ao desenvolvimento e à desigualdade e pobreza.

Copeland considera que a diplomacia pública pode focar-se taticamente num assunto particular ou objetivo no curto prazo ou pode ser perseguida mais estrategicamente ao longo do tempo para aumentar o entendimento e a cooperação entre as pessoas.

Também para Rhonda Zaharna (2010, p. 83) ficou claro que no pós-11 de setembro que não havia necessidade de mais diplomacia pública mas de uma nova diplomacia pública. Melissen (2006) refere que a nova diplomacia pública já não está confinada à transmissão de mensagens, campanhas de promoção, ou até contactos governamentais diretos com públicos estrangeiros servindo propósitos de política externa. Trata-se também de construir relações com os atores da sociedade civil em outros países acerca de facilitar redes entre entidades não-governamentais domesticamente e no exterior.

Zaharna considera que, enquanto a mudança da diplomacia tradicional para diplomacia pública se referiu à adição de novos elementos, a mudança da diplomacia pública para a nova diplomacia pública foi acerca de uma nova configuração dinâmica desses elementos.

De entre o conjunto alargado de novos atores comunicacionais, tanto estatais como não estatais, que entraram na arena internacional, Zaharna sublinha a importância e o poder que ganharam as empresas multinacionais e as ONG, sublinhando que as

empresas multinacionais estiveram entre os primeiros atores não estatais reconhecidos pela diplomacia pública e as ONG também ganharam muita atenção no âmbito da diplomacia pública. Dentro da mesma lógica, outro ator com um grande aumento de notoriedade é a imprensa internacional (Zaharna, 2010, p. 84).

Outro aspeto relevante sublinhado por Zaharna refere-se ao facto de que os mais recentes atores não estatais a aparecer na diplomacia pública são os indivíduos e atores privados, muitas vezes indivíduos muito poderosos que entram diretamente na arena internacional e de forma independente do Estado, levando a que se fale de uma *celebrity diplomacy*.

Também Gregory (2008, p. 283) refere uma perspetiva semelhante. Apesar de os Estados ainda contarem, já não são o que foram. Muito mais governação acontece acima, abaixo ou à volta do Estado. Um globalismo abrangente, atores não estatais, uma mistura diversa de grandes ideias seculares e religiosas, redes políticas e sociais, tecnologias digitais e um novo paradigma de guerra realizada entre populações civis por atores estatais e não estatais com um alcance global transformaram a velha ordem mundial.

A tecnologia está a mudar a comunicação diplomática. Transparência, velocidade, volume, e custos de transporte rapidamente decrescentes geram mais diversidade e concorrência de outros atores como os média. Gregory (idem, p. 284) considera que independentemente de apelidar estes desenvolvimentos como “diplomacia pública estratégica”, “comunicação estratégica” ou “nova diplomacia pública”, ou diríamos nós ainda “diplomacia em rede” ou “diplomacia virtual” o importante é ter a noção de que o novo ambiente comunicacional está a gerar novas formas de fazer diplomacia pública obrigando-a a adaptar-se a um contexto radicalmente diferente.

Para caracterizar esta nova diplomacia, Archetti (2010, p. 3) refere também os termos “ciberdiplomacia”, “diplomacia dos média” e “democratização da diplomacia” ou “diplomacia 2.0”.

Com alguns pontos em comum com a nova diplomacia pública, Castells (2008, p. 91) refere uma visão diferente da diplomacia pública, considerando não tratar-se de “diplomacia governamental”. Para Castells trata-se da diplomacia do público, da

projeção na arena internacional dos valores e ideias do público. Para Castells, o conceito de diplomacia pública não é do afirmar o poder de um Estado ou ator social na forma de *soft power*, mas de “aproveitar o diálogo entre diferentes coletivos sociais e suas culturas na esperança de partilhar ideias e compreensão”. Considera que o objetivo da diplomacia pública não é o de convencer mas de informar, não o de declarar mas de ouvir, “induzindo um espaço comunicacional em que uma nova, linguagem comum pode emergir como pré-condição para a diplomacia, para que quando a diplomacia chegue não reflita apenas interesses e poder mas também compreensão e partilha”. Considera que neste sentido, a diplomacia seria o equivalente à esfera pública no espaço nacional.

De acordo com esta visão trata-se de lidar com a oportunidade de desenvolver uma esfera pública global em torno das redes globais de comunicação, a partir das quais o debate público possa formar a emergência de uma nova forma de governação global. Neste sentido, a diplomacia pública, entendida como comunicação e rede e compreensão partilhada, tornar-se-ia uma ferramenta fundamental para atingir uma ordem mundial sustentável.

Esta visão de Castells, “refere-se a uma abordagem micro, da diplomacia pública, da base para o topo, não estatal, chamada também de diplomacia das pessoas (...) sendo um domínio do público” (Gromyko, 2010).

A visão otimista de Cooper quanto a um mundo pós-moderno não é consensual, sendo contrariada por autores como Noya. Este autor refere que o terrorismo internacional é a face obscura da nova sociedade-rede da globalização e das novas tecnologias de que a Al-Qaeda é face visível, dado que é uma rede global que usa a Internet para se coordenar e mobilizar os seus apoiantes (Noya, 2007).

Diplomacia pública 2.0

Um outro conjunto de autores refere-se a uma nova diplomacia pública qualificando-a de diplomacia pública 2.0.

A diplomacia pública 2.0, termo de James Glassman, referiu-se à proposta de uma nova versão da diplomacia pública para o contexto específico dos EUA, que

interprete corretamente as exigências do *soft power* para os seus objetivos de política externa. Para Glassman diplomacia pública 2.0 é o termo adequado para dar o entendimento do que significa o *soft power* para a diplomacia pública.

A diplomacia pública 2.0 refere-se a uma estratégia, proposta por Glassman, para aproveitar as possibilidades concedidas pelas tecnologias de informação e comunicação como tecnologias políticas e sociais, e as formas como estas tecnologias são usadas no processo de formação de opinião e de ação política.

A principal característica do mundo da Web 2.0 é a de possibilitar a um cidadão anónimo tornar-se o principal ponto de contacto de toda a informação, dando-lhe a possibilidade de criação de conteúdos.

Neste sentido, trata-se do retorno a um ambiente de aldeia onde as fontes e interlocutores chave de cada um eram os habitantes de uma aldeia, numa visão à apresentada há algumas décadas por Marshall McLuhan.

Agora cada pessoa pode ganhar a sua aldeia particular de amigos no ciberespaço sem que importem limitações de geografia (Cull, 2011, p. 4).

A falta absoluta de controlo de conteúdos é uma das características da diplomacia pública 2.0. Outra é a criação de parcerias com o sector privado, atores da sociedade civil, cuja visão se alinhe com a política dos EUA. Buxbaum considera que no contexto atual, o sector privado é um parceiro importante do governo na melhoria e preservação da liberdade da Internet (Buxbaum, 2010).

Arsenault (2009, p. 136) sublinha que este novo contexto conduziu, por outro lado, ao reforço da influência estatal na sua imagem nacional. Mas, para esta autora, um mundo 2.0 requer uma estratégia de diplomacia pública 2.0, acentuando a necessidade de uma nova diplomacia pública caracterizada por estratégias que considerem três desenvolvimentos alargados e interrelacionados no ambiente comunicacional atual:

- A convergência tecnológica de redes de comunicação;
- Os problemas da visibilidade e entrega da informação;
- A incorporação de modelos de interação participativos e colaborativos.

Um dos principais críticos da diplomacia pública 2.0 é o autor russo Morozov. Considera que se utilizou os novos média para ajudar a criar um repositório de ideias americanas na Internet, assumindo que o acesso global a mensagens não filtradas ajudaria a eliminar alguns dos mitos associados ao país e às suas políticas. No entanto, considera que esta é uma abordagem errada porque “ofusca o real problema que é o da falta de procura por estas ideias em primeiro lugar (...) pelo que um dos objetivos da diplomacia pública 2.0 deveria ser o de criar esta procura em vez de aumentar indefinidamente o lado da oferta da equação” (Morozov, 2009).

Este autor considera que a diplomacia pública assente na tecnologia tem tido pouca imaginação acerca do papel da tecnologia no processo, que deve ser o de um conjunto de ideias. Neste sentido, considera que o motor de busca da Google que é uma ferramenta diária de muita gente e gera empatia, sendo um tesouro diplomático por explorar. Morozov considera ser este caminho melhor do que qualquer tentativa avulsa do Departamento de Estado no Twitter.

Por seu turno, Graffy (2009) considera que a diplomacia pública 2.0 é a arte de usar o fenómeno da Internet para concretizar os objetivos da diplomacia pública, cidadão a cidadão, pessoa a pessoa, o que requer uma nova abordagem pelo Departamento de Estado e um novo tipo de agente diplomático.

Esta perspetiva de diplomacia pública 2.0 parte do pressuposto de que é necessário o uso da Internet como multiplicador da diplomacia pública, e aproveitar o facto de ferramentas como as redes sociais estarem a multiplicar as capacidades das embaixadas de uma forma que não era possível apenas presencialmente. Deve realçar-se a centralidade da diplomacia pública na política externa no contexto do atual ambiente comunicacional.

Por outro lado, é preciso ter em conta que as novas tecnologias estão a redefinir a prática da diplomacia, tendo os diplomatas “que acompanhar o ritmo se quiserem conectar-se com as pessoas que os acharão com capacidades que nunca antes tiveram” (Comenetz, 2011).

Em abril de 2010 o Departamento de Estado tinha 230 contas do *Facebook*, 80 feeds do *Twitter*, 55 canais do *YouTube*, 40 sites do *Flickr* e 25 blogues ativos (Government Accountability Office, 2010, p. 13).

No entanto, todas as potencialidades oferecidas pelas novas tecnologias no domínio da comunicação têm também correspondência em alguns inconvenientes para os Estados. Como refere, Judith McHale (2010) lembra também que a tecnologia pode também ser uma faísca que ajude a gerar descontentamento, dissidência e destruição. Os acontecimentos recentes em diversos países árabes ilustram este aspeto.

A título de exemplo refiram-se algumas iniciativas da Diplomacia Pública 2.0 nos EUA:

Digital Outreach Team

Tratou-se uma abordagem à comunicação online com audiências que apresentam ceticismo quanto às políticas e intenções dos EUA. Tratou-se de um projeto de três pessoas do departamento de programas de informação internacionais do Departamento de Estado e foi concebido originalmente como um meio de contactar diretamente Muçulmanos Árabes acerca de políticas dos EUA.

Democracy Video Challenge

Tratou-se de uma iniciativa do Departamento de Estado, em 2008, em parceria com ONG e empresas privadas que previa o envio de vídeos pelo YouTube pelos participantes acerca do que é democracia. Houve mais de novecentos participantes.

Em julho de 2010, o Departamento de Estado mantinha ativas 230 contas do Facebook, 80 Twitter feeds, 55 canais do YouTube, 40 sites do Flickr e 25 blogues.

Os programas Tech@State usam as redes sociais para juntar técnicos a objetivos da diplomacia dos EUA e agenda de desenvolvimento através de eventos em rede que combinam presença física e virtual. Associou líderes, investigadores, funcionários públicos e outros para trabalhar conjuntamente em soluções tecnológicas para melhorar a educação, saúde e bem-estar da população mundial.

A este propósito, Hayden (2012, p. 252) considera que o contexto tecnológico é uma oportunidade para a reinvenção diplomática.

O programa “Freedom to Connect” que defendeu a conexão à infraestrutura global de comunicação como um direito humano, também funciona como diplomacia

pública ao expressar um conjunto de valores acerca da comunicação internacional, o contexto crucial para a diplomacia pública.

4.1.3 Perspetiva histórica da diplomacia pública

O caso dos EUA

A história da diplomacia pública remete-nos fundamentalmente para os primeiros desenvolvimentos desta atividade nos EUA. Zaharna (2010, p. 73) refere que a diplomacia pública ou a necessidade de informar públicos externos tem feito parte da história americana, particularmente em alturas de guerra. Em 1776, Benjamin Franklin comprometeu ativamente o governo francês e distribuiu panfletos num esforço para ganhar apoio para a independência dos EUA. Pouco depois da guerra de 1812, Thomas Jefferson procurou contrariar a má imprensa que os EUA tinham na Inglaterra. Em 1917, durante a 1.^a Guerra Mundial o Presidente Woodrow Wilson criou um Comité de Informação Pública, para obter suporte interno e promover a imagem dos EUA no exterior.

Por outro lado, Cull (2009B, p. 25) é da opinião que a diplomacia pública dos EUA é tão antiga como a República, considerando que a Declaração de Independência terá sido um ato de diplomacia pública ao tentar explicar ao exterior a nova nação. Cull sublinha que os fundadores da nação americana prestaram muita atenção ao exterior em especial à França, tendo Franklin e Jefferson nas suas missões diplomáticas incluído uma forte componente de diplomacia pública.

A utilização do termo diplomacia pública dá-se, inicialmente, fundamentalmente no contexto dos EUA, sendo aí que encontramos os principais desenvolvimentos que o termo foi tendo ao longo de diferentes circunstâncias.

No contexto específico dos EUA, nos últimos anos do século XIX e início do século XX multiplicaram-se as iniciativas privadas no campo da cultura internacional (o comércio levou a cultura de Mark Twain, Stephen Foster e Buffalo Bill Cody ao exterior). O Presidente Roosevelt entendeu a necessidade de uma nação afirmar-se não apenas da capacidade de projetar força mas também na perceção do seu carácter moral. As suas iniciativas incluem bolsas escolares para a China (ibidem).

Pouco antes do início da 2.^a Guerra Mundial, o Presidente Franklin Roosevelt estabeleceu o Gabinete de Coordenação da Informação, seguido pelo US Foreign Information Service. As transmissões de rádio começaram dias após o ataque a Pearl Harbour. As transmissões na Europa começaram 79 dias depois dos EUA terem entrado na guerra. Na primeira transmissão para a Alemanha, a *Voice of America* ganhou o seu nome. O FIS e a VOA foram absorvidas no Office of War Information, como parte de uma campanha agressiva doméstica e externa para sustentar e apoiar a guerra (Zaharna, 2010, p. 73).

Por outro lado, a grande guerra presenciou a afirmação da diplomacia pública americana. No momento em que Hollywood tomou conta dos estúdios de cinema europeus paralisados pela guerra, o Presidente Woodrow Wilson criou uma estrutura para transmitir ao mundo os valores americanos, o Comité de Informação Pública. No período entre guerras, o setor privado tomou conta da diplomacia pública (Hollywood) e o Institute for International Education no intercâmbio de estudantes. Com a II Guerra Mundial a informação americana no exterior expandiu-se muito rapidamente e a Casa Branca começa a preocupar-se com a guerra de ideias, enquanto que o Departamento de Estado expande os seus programas culturais. Por outro lado, as equipas de ocupação militar que se deslocaram para territórios no exterior empreenderam um conjunto de operações educacionais (ibidem).

Imediatamente após o final da guerra, de 1945 a 1947 foi desempenhado um programa de informação pelo Secretário de Estado William Benton, enquanto que o Senador William Fulbright criou o programa de intercâmbio de estudantes. Mas Cull (2009B) considera que o verdadeiro fundador da diplomacia pública pós-guerra foi Estaline, dado que a escala de propaganda internacional emanada a partir do Kremlin obrigou a uma resposta que se corporizou numa resposta com outro nome.

Um momento importante para a implementação de estratégias de diplomacia pública em larga escala foi o Smith-Mundt Act que passou a lei em Janeiro de 1948, e que veio prever a atribuição de um orçamento no âmbito informacional, salvaguardando a proibição da distribuição doméstica de todo o material. O Smith-Mundt Act de 1948, segundo alguns autores lançou as bases para a diplomacia pública moderna (Heller & Persson, 2009, p. 226).

No entanto, sublinhe-se que, à semelhança do que defendem Niño e Montero, diplomacia pública nesta altura assumia muitas semelhanças com a atividade propagandística que havia caracterizado o período imediatamente anterior.

Seguidamente, em 1951, o Presidente Truman criou o Psychological Strategy Board (PSB). Durante a Guerra Fria os programas de informação no exterior cresceram substancialmente. Em 1953 foi criada a US Information Agency (USIA) conduzindo um conjunto alargado de atividades de diplomacia pública desde o patrocínio a visitas de intercâmbios a iniciativas de informação nos campos. O pico de aceitação e prestígio da USIA deu-se na década de 1960. Com um grande crescimento entre os 1950's e 1980's, a década de 1990 marcou um declínio nos fundos e interesse nos programas de informação no exterior. Muitos centros culturais e bibliotecas foram fechados e posições como assuntos culturais e de imprensa foram eliminados (Zaharna, 2010, p. 73).

Em 1969, Robert Delaney da Fletcher School of Law and Diplomacy³¹ referia que a dispersão global de plataformas de rádio e televisão representava uma nova diplomacia, um novo sistema de armas que poderia melhorar a imagem dos EUA no mundo na sequência da insatisfação com a Guerra do Vietname e as políticas raciais americanas.

Zaharna sublinha ainda que entre 1991 e 2001 o número de profissionais diplomáticos a exercer atividades de diplomacia pública caiu 40%. No mesmo período os programas de intercâmbio cultural e educacional do Departamento de Estado caíram 33%. Em outubro de 1999, a USIA foi incorporada no Departamento de Estado.

Esta autora realça que verifica-se uma tendência de renovado interesse na diplomacia pública dos EUA de cada vez que se passa de uma situação de paz para uma situação de guerra. Pelo que muitos dos debates de diplomacia pública existentes em alturas em que os EUA estiveram em guerra recrudesceram na diplomacia pública dos EUA no pós-11 de setembro.

Como refere Smith (2009, p. 26) existe a convicção de que o desfecho na guerra do Kosovo foi conseguido “tanto dentro como fora do campo de batalha” sustentando a importância que a diplomacia pública dos EUA teve no desfecho do conflito.

³¹ Citado por Arsenault (2009, p. 135)

Zaharna (2010, p. 75) sublinha que as campanhas de informação nos EUA começam normalmente com uma forte iniciativa presidencial e acabam com uma igualmente forte oposição do Congresso. A informação faz parte dos recursos de guerra.

Normalmente, o Presidente cria uma nova agência e fica ativamente diretamente envolvido na campanha. O Presidente Wilson criou o *Committee on Public Information*, o Presidente Truman criou *Office of War Information* e o Presidente Eisenhower criou a USIA (ibidem).

Assim que os EUA começam a passar de uma situação de guerra para uma situação de paz, o Congresso começa a interromper as atividades de informação, e a reduzir e cortar o seu financiamento.

Por outro lado, há que ter em conta que o corte nas atividades de informação no exterior acontece não por causa de objetivos de política externa dos EUA mas por causa de preocupações da política doméstica. Nos casos da 1.^a e 2.^a Guerra Mundial a oposição doméstica às atividades de propaganda levou o Congresso a interromper as atividades de informação.

É nessa sequência que surge o já mencionado Smith-Mundt Act em 1948 que estipula especificamente que os materiais de informação externos não podem ser divulgados ao público americano. Daí para cá passou a haver uma separação entre as atividades de informação interna e externas.

No entanto, a Internet passou a tornar a divisão entre o que é doméstico e externo mais difícil, colocando em causa a razão de ser do Smith-Mundt Act no novo contexto.

Apesar destas dificuldades e das críticas existentes, a eficácia das estratégias de diplomacia pública é muito relevada no contexto dos EUA. A este respeito, Carnes Lord e Helle Dale (citados por Orlova, 2009) referem que “existem todas as razões para acreditar que a diplomacia pública americana e as PSYOP no fim da guerra fria contribuíram para acelerar a queda da União Soviética e a dissolução do mundo comunista. No fim, as ideias fizeram uma diferença” (p. 70). Orlova entende que não terá sido apenas a diplomacia pública, mas a sua combinação com estratégias políticas e militares contribuiu decisivamente.

O caso da Rússia poderá ser paradigmático no que se refere à utilização da diplomacia pública de forma mais sistemática e atenta enquanto ferramenta em contexto de crise. Apesar da eficácia referida no parágrafo anterior no contexto da guerra fria, na atualidade a diplomacia pública dos EUA não tem a mesma eficácia na Rússia. Orlova considera que a diplomacia pública americana falha na Rússia atualmente por duas razões (Orlova, 2009, p. 72): a Rússia desde os anos 1990 tem sido negligenciada pelo governo dos EUA; a Rússia por força de diversas alterações internas tem tentado diminuir o impacto dos EUA nas políticas internas da Rússia para evitar efeitos desestabilizadores na sociedade russa. Por outro lado, o que domina as relações entre os EUA e a Rússia hoje é o *hard power*, o que minimiza a eficácia da estratégia de diplomacia pública. A eficácia da diplomacia pública da guerra fria não pode ser replicada hoje num contexto substancialmente diferente.

Com a globalização das comunicações, surgem importantes novos desafios para os EUA. Neste contexto, o lado negro do sonho americano começou também a ser revelado, com o racismo de parte da população dos EUA a tornar-se mais visível, bem como alguns problemas com as comunidades imigrantes no país.

A transmissão de uma imagem menos positiva a este nível afeta de forma muito negativa os interesses dos EUA. Para contornar este problema e tendo em conta o peso crescente da China no contexto mundial, os EUA escolheram em 2006 para responsável da diplomacia pública, alguém oriundo de uma comunidade imigrante.

A escolha de Michelle Kwan em 2006 para embaixadora de diplomacia pública dos EUA representou uma grande tentativa de aproximação à China, dado que os seus pais são chineses. Michelle Kwan, de origens humildes representou o sonho americano, de que os EUA são a terra de oportunidades (Shen, 2009, p. 96).

No contexto dos EUA foi particularmente aceso o debate entre o que é diplomacia pública e o que é *soft power* (a este respeito ver ponto 4.2). Hayden (2012, p. 226) refere a confusão existente entre *soft power* e diplomacia pública, lembrando a afirmação de Kathy Fitzpatrick de não ter existido um debate sério sobre se o *soft power* confere uma base conceptual para a diplomacia pública.

A visão deste autor é a de que a diplomacia pública não é tanto uma ferramenta de persuasão, mas um meio para conduzir os públicos externos em direção a sociedades democráticas favoráveis aos interesses dos EUA (Hayden, 2012, p. 243). Hayden refere a tecnologia como o contexto crucial para a política e o terreno para o *soft power*, defendendo práticas de diplomacia pública mais inovadoras, referindo-se à importância do Facebook, Twitter.

Hayden (idem, p. 253) considera existirem duas tensões contrárias na diplomacia pública dos EUA: uma relativa à necessidade de promover os EUA através da comunicação de mensagens, e a outra a utilização indireta do *soft power* através da construção de relações.

Hayden (idem, p. 254) refere o documento ‘The National Framework for Strategic Communication’ de 2009 que refere objetivos específicos na comunicação dos EUA com o exterior. O documento enfatiza a necessidade de promover os EUA como um ator credível. O documento considera duas abordagens: a sincronização da diplomacia pública à prática da comunicação estratégica, e a comunicação deliberada e o compromisso. A sincronização reflete a necessidade percebida de ligar as palavras aos atos e a comunicação deliberada parece apelar a uma agenda declarativa.

Este documento indica uma ambivalência para a diplomacia pública e comunicação estratégica. Hayden sustenta que uma forma possível de coordenação passará pelo aproveitamento das conceções cada vez mais convergentes entre a diplomacia e a diplomacia pública em discursos oficiais, o que poderá ser potenciado pelo uso da tecnologia, sendo que claramente, não é possível hoje alcançar os objetivos de política externa sem a tecnologia.

Neste sentido, a aproximação entre a diplomacia e a diplomacia pública pode significar uma aproximação entre públicos internos e externos e entre atores de diplomacia pública internos e externos. O exemplo do Japão é útil neste contexto (ver ponto 4.1.5).

Enquadra-se também neste âmbito os acontecimentos associados como ‘Primavera Árabe’ em que é sublinhado o potencial das redes sociais como ferramenta política, o que significa que os objetivos de política externa dos EUA poderão ser instigados pelo apoio dos EUA a tecnologias de redes sociais e de *networking*.

No entanto, como vimos anteriormente, é difícil no contexto do atual ambiente comunicacional a segmentação dos públicos interno e externo.

Por outro lado, como refere Hayden (idem, p. 259) uma estratégia de diplomacia assente nas TIC tende a dissolver a ideia de diplomacia enquanto conceito totalmente centrado no Estado.

Este é um aspeto muito importante para os Estados. Existe a necessidade de que estes compreendam que o atual ambiente comunicacional exige uma maior abertura ao exterior, à colaboração e interação com agentes privados. Em certa medida, poderemos dizer que a integrabilidade de muitas das funções estatais dependerá da capacidade de adaptação destes a um contexto radicalmente diferente, em que as práticas passadas não os tornam mais fortes nem lhes permite o predomínio sobre outros atores.

A visão de Hayden é a de que a prevalência das TIC alterou os objetivos estratégicos da diplomacia pública e da própria diplomacia em geral, para a facilitação da democracia e dos objetivos da sociedade civil.

Uma dimensão importante também sublinhada por Hayden (2012, p. 263) é a de que no caso americano, o *soft power* é eclipsado por um foco em soluções tecnológicas que se transformam elas próprias num tipo de influência. Neste sentido, as próprias soluções tecnológicas acabam por alterar a prática da diplomacia pública, levando a que quem as desenvolva adquira um papel acrescido.

Por outro lado, a adoção de soluções baseadas em TIC para a diplomacia pública pode gerar tensões para os Estados entre a facilitação da comunicação e os imperativos de presença internacional que poderão ser dificilmente conciliáveis numa estratégia comunicação influente coerente.

Os principais estudos feitos relativamente à imagem dos EUA no exterior sublinham que a má imagem dos EUA resulta, sobretudo, dos aspetos políticos da sua atuação e de discordância com a política externa dos EUA (Zaharna, 2010, p. 58).

Nesse sentido, o *Council on Foreign Relations* sugeriu que a diplomacia pública fosse imediatamente integrada na elaboração da política externa, em vez de apenas tentar explicar as políticas “*present at the take-offs, not just in crash landings*”. O intuito era o de incorporar, desde o início da elaboração das políticas, preocupações

relacionadas com a diplomacia pública, tornar esta disciplina mais pró-ativa e não apenas algo destinado a minimizar as consequências negativas das políticas posteriormente aos seus efeitos negativos estarem visíveis.

O período que se seguiu ao 11 de setembro foi particularmente elucidativo a este respeito.

No pós-11 de Setembro foram apontadas muitas falhas à diplomacia pública dos EUA. Em Junho de 2002 foi criada um *Office of Global Communications* para coordenar a resposta a correntes antiamericanas.

Zaharna (2010, p. 14) salienta que no pós-11 de setembro o discurso americano começou a confundir “país muçulmano” com ameaça terrorista o que veio a gerar hostilidade nos países muçulmanos contra os EUA.

Isto levou a uma redução das opções políticas externas dos EUA, uma menor disposição para participar nas ações militares dos EUA e uma menor atração pelas marcas, produtos e serviços com origem nos EUA (idem, p. 19).

Zaharna sublinha que os primeiros passos dados no pós-11 de setembro foram levados a cabo por *Charlotte Beers enquanto* Under Secretary of Public Affairs and Public Diplomacy, que buscou, primeiramente, explicar ao mundo a importância de valores americanos como a liberdade, tolerância ou a diversidade dos seres humanos.

Uma das primeiras iniciativas de diplomacia pública levadas a cabo pelo Departamento de Estado após a chegada de Charlotte Beers foi um livro chamado de *The Network of Terrorism* que estabelecia a ligação entre o 11 de setembro e a al-Qaeda.

Por outro lado, Zaharna sublinha que muitas medidas tomadas ao nível da defesa e administração interna no pós-11 de setembro visaram especificamente as comunidades Árabe e Muçulmana, prejudicando a credibilidade dos anúncios efetuados.

Outra iniciativa relevante no contexto dos EUA no pós-11 de setembro, foi a *Shared Values* com um orçamento de quinze milhões de dólares, considerada a primeira grande campanha internacional de promoção dos EUA, lançada pouco depois do 11 de setembro. Beers chamava a atenção para a necessidade de uma campanha que não afirmasse os EUA como apenas não anti-Islão, mas que passasse nova informação de

forma relevante e a divulgasse através de uma fonte credível. Pelo que a campanha procurou estabelecer pontes com o mundo árabe e islâmico, sublinhando a tolerância religiosa dos EUA e os valores partilhados com o mundo muçulmano. Destacava-se que os valores, fé, família e aprendizagem estavam entre os seis primeiros valores das culturas americana e islâmica (Zaharna, 2010, p. 33).

A campanha incluiu um livro intitulado “Muslim Life in America” que apresentou um conjunto de fotos, estatísticas, artigos e frases de Muçulmanos americanos que descreviam os EUA como um ambiente amigável para os Muçulmanos, para de outras iniciativas similares *online* e de mini documentários, em que era demonstrado o respeito dos americanos pela fé islâmica, e que foram transmitidos em apenas quatro países: Indonésia, Malásia, Paquistão e Kuwait.

Para Zaharna, a iniciativa Shared Values foi uma campanha eficaz de pesquisa, planeamento e desenho, com materiais bem concebidos, profissionalmente produzidos e devidamente testados. As iniciativas exploraram de forma agressiva novas tecnologias de comunicação, particularmente a Internet, procurando estimular o diálogo com audiências externas, mas também canais tradicionais de média, fazendo o máximo uso possível de novas ferramentas tecnológicas (idem, p. 44).

Esta iniciativa com os expressivos meios financeiros disponibilizados teve um grande alcance geográfico no exterior. No entanto, Zaharna sustenta que, em vez de conquistar corações e mentes, tal como era pretendido, a estratégia acabou por ter o efeito contrário.

Zaharna refere que a abordagem de marketing gerou alguma oposição (por exemplo, de Naomi Klein), pelo uso específico de publicidade no exercício da diplomacia pública, como por exemplo, no caso dos anúncios televisivos, que geraram reações negativas, passando uma imagem negativa da marca América. O facto de Charlotte Beers ter um passado ligado à publicidade apenas piorou a questão.

A campanha viria a decorrer até janeiro de 2003 chegando a mais de 300 milhões de pessoas.

Em julho de 2003, o Departamento de Estado lançou a *Hi Magazine*, com um orçamento de 4 milhões de dólares, uma revista de 72 páginas muito apelativa dirigida ao mercado árabe jovem (18-35 anos), acompanhada de um *website*. A revista

apresentava a característica de buscar a interatividade e ligações com os leitores, incentivando à recolha de opiniões e comentários dos leitores. Pretendia-se que fosse um veículo subtil dos valores americanos. A revista cobria tópicos associados à educação, tecnologia, saúde, estilo de vida, música, excluindo deliberadamente tópicos políticos, sendo os conteúdos da autoria de funcionários do Departamento de Estado. A revista foi distribuída em 15 países. Em dezembro de 2005, a publicação e sítio na Internet foram suspensos devido a uma quebra forte das vendas.

O facto de a revista *Hi* ter evitado assuntos políticos também afetou a sua credibilidade, por outro lado, acabou por não informar nada de muito relevante acerca da vida americana, acabando por ser vista como má publicidade americana, incapaz de anular as barreiras culturais existentes.

O Departamento de Estado lançou também programas educacionais e culturais (ECA) em países árabes e islâmicos, tendo patrocinado 30.000 intercâmbios a nível mundial em 2003. Em 2004, os programas de intercâmbio constituíam a parte maioritária do orçamento de diplomacia pública dos EUA.

Outro programa instituído foi o *CultureConnect*, alcançando audiências jovens através do envio de artistas, atletas, empresários americanos e embaixadores culturais para dar aulas, concertos ou discussões no estrangeiro.

Trabalhando simultaneamente com o Departamento de Estado, o Broadcasting Board of Governors, que coordena os programas de rádio e televisão internacionais dos EUA, incluindo o Voice of America, WorldNet Television, Radio/TV Marti e Rádio Free Europe/Radio Liberty. Depois do 11 de setembro, o BBG lançou três novas iniciativas, Afghan Radio Network, Radio Farda no Irão e Radio Sawa no Médio Oriente (com um orçamento de 116 milhões de dólares). A Radio Sawa e o canal de notícias por satélite Al-Hurra estiveram entre as mais controversas ações de diplomacia pública dos EUA.

A Radio Sawa foi lançada em março de 2002, significando Sawa “juntos” em árabe (com um orçamento de 35 milhões de dólares). Foi considerada a estrela das iniciativas de diplomacia pública dos EUA, em grande parte, devido à grande audiência que conseguiu conquistar. Em seis meses conseguiu conquistar mais audiência que a BBC e outras estações locais. Em 2003, a Radio Sawa liderou as audiências em cinco

países do Médio Oriente com 31% entre a população e 42% entre os jovens entre 15-29 anos. Também no caso da Radio Sawa se procurou uma comunicação nos dois sentidos, sendo um das frases fortes da da Radio “oiça-nos, que nós ouvimo-lo”.

A Radio Sawa foi considerada pela BBG uma das mais inovadoras iniciativas de diplomacia pública na sua geração. No entanto, um relatório do Inspetor Geral do Departamento de Estado, considerou que a estação havia falhado no seu objetivo de promover a democracia e atitudes pró-americanas.

A estação por satélite Al-Hurra foi lançada pela BBG em fevereiro de 2004, significando “a livre”. 62 milhões no primeiro ano custou mais que todos os projetos da BBG juntos. Até agora a Al-Hurra é a maior e mais cara iniciativa de diplomacia pública dos EUA desde a *Voice of America* em 1942. Estima-se que a Al-Hurra abranja 70 milhões de espetadores em vinte e dois países do Médio Oriente. A estação oferece notícias internacionais, documentários, debates políticos bem como programas sobre culinária, saúde, entretenimento, desporto, moda e ciência e tecnologia.

A Al-Hurra procurava contrabalançar a visão apresentada por televisões como a Al-Jazeera e a Al-Arabyia que promoviam uma imagem desfavorável dos EUA, apresentando uma imagem de tolerância e moderação.

Apesar das expetativas e do investimento, foram muitas as críticas à Al-Hurra, tendo dificuldade em entrar no mercado televisivo já saturado do Médio Oriente, acabando por ficar atrás da CNN.

As iniciativas de rádio e televisão, apesar de terem recebido a maior parte do orçamento da diplomacia pública acabaram por não fazer muito melhor, recebendo a maior parte da crítica no mundo árabe.

A integridade da Radio Sawa foi questionada, considerando Zaharna que o facto de a juventude árabe se ter apercebido dos propósitos da Radio de influenciá-la terá sido a razão para o seu falhanço.

A Al-Hurra também foi mal aceite sendo referida como arrogante e condescendente.

Zaharna (2010, p. 39) considera que uma das mudanças mais relevantes ocorridas na diplomacia pública dos EUA após o 11 de setembro referiu-se à

colaboração crescente entre o Departamento de Estado e a USAID, promovida por Charlotte Beers. Passaram a elaborar-se relatórios conjuntos, associando-se as atividades das duas instituições nas conferências de imprensa.

Uma das iniciativas conjuntas foi a Middle East Partnership Initiative no final de 2002, buscando uma parceria próxima com os governos árabes, instituições académicas, setor privado, ONG e desenvolveu diversos projetos relativos à reforma política, económica e educacional, e do papel da mulher, desenvolvimento dos média.

A USAID lançou ainda uma iniciativa “Telling our Stories” com o objetivo de divulgar publicamente as atividades da USAID.

Zaharna salienta ainda a criação dos Peace Corps de uma secção dedicada à diplomacia pública, num contexto de maior investimento nos Peace Corps desde 2003. Os Peace Corps foram criados em 1961 por Kennedy, tendo os seus membros atuado em mais de 183 países.

Umas décadas mais tarde, outro momento de rutura na evolução da diplomacia pública no contexto dos EUA deu-se com a primeira guerra do golfo, tendo pela primeira vez uma entidade privada desempenhado um papel central em termos de diplomacia pública, a CNN.

Com Bill Clinton dá-se o fim da USIA que é agregada ao Departamento de Estado em 1 de Outubro de 1999, sendo criados também a *Broadcasting Board of Governors*, incluindo a *Voice of America*, *Worldnet TV*, *RFE/RL*, *Radio e TV Marti* e *Radio Free Asia*.

Em 1997, Jamie Metzl vai para o *National Security Council* e tem um papel muito importante no rejuvenescimento da diplomacia pública dos EUA e influenciou grandemente o documento de decisão presidencial 68, que reconhecendo as grandes mudanças no ambiente informacional global, requeria uma estratégia pública de informação internacional mais desenvolvida promovendo os EUA e os seus valores e interesses. Esta decisão criou uma estrutura para monitorizar a opinião global e a atividade informacional do governo americano e previu o começo de um grande programa de formação no planeamento de informação pública internacional para civis e militares com intercâmbios de pessoal entre agências e exercícios anuais organizados pela *National Defense University*, *Army War College* e *National Foreign Affairs*

Training Center. A Decisão 68 também enfatizou a necessidade de cultivar ligações com o setor privado e ONG. De acordo com Cull esta decisão foi a primeira ação desde os 1950's que criou o potencial de agregar a informação internacional (ibidem).

Em 2008, surgem propostas de redefinição da diplomacia pública dos EUA, havendo quem tivesse sugerido a sua substituição por uma versão militar da política incluída na rubrica Comunicação Estratégica.

4.1.4. Diplomacia Pública da União Europeia

Não existem ainda muitas análises referentes à diplomacia pública para o conjunto da União Europeia, em grande medida, por ser ainda difícil estabelecer de forma rigorosa as fronteiras da atuação externa da União Europeia e a sua relação com públicos externos. No entanto, é possível já estabelecer alguns traços gerais.

Como refere Michalski, a UE é “acima de tudo um *soft power* civil, provavelmente o primeiro deste tipo, e definitivamente o principal ator internacional que não é um Estado no sentido tradicional, sendo, no entanto, muito mais que uma organização internacional” (Michalski, 2005, p. 124).

Tal como defendeu Cooper³², Michalski também considera a UE como exemplo de uma política pós-moderna, que força qualquer regime político a uma negociação transnacional e construção de consensos por regras e procedimentos institucionais e por uma forte compatibilidade com os valores e atitudes do público e elites europeias. Neste sentido, Michalski (2005, p. 125) considera que o poder da persuasão é um requisito existencial da legitimação e credibilidade popular da UE.

Neste sentido, Michalski (idem, p. 126) considera que a Comissão Europeia e o Conselho usam estratégias de persuasão cognitiva que são reminiscências de conceitos e métodos usados na diplomacia pública, apesar de os agentes políticos não utilizarem habitualmente o conceito de diplomacia pública, nem a expressão ser encontrada nas comunicações da Comissão e Conselho. Pelo que estas instituições procuram criar uma base de legitimidade para a UE que encaixa no enquadramento conceptual da diplomacia pública.

³² Ver ponto 4.1

Também na opinião de Szondi (2009, p. 304) a emergente diplomacia pública da União Europeia corresponde a um exemplo de diplomacia pública do século XXI.

Michalski (2005) considera que a “capacidade da UE difundir as suas normas, influenciando o que é normal na política internacional, é decisiva para o impacto do *soft power* normativo da UE” (p. 127).

A UE não tem uma estratégia de diplomacia pública partilhada no sentido americano, devido à falta de consensos políticos no que se refere aos objetivos e interesses da UE. No entanto, olhando para a diplomacia pública como uma nova forma de comunicar, considera que a UE já tem muitos dos ingredientes necessários para construir uma estratégia de diplomacia pública viável. Neste sentido, a Comissão tem usado o poder normativo para persuadir as audiências internas e externas das suas ideias e perceções sobre a ordem mundial, tendo sido bem-sucedida na criação de regimes credíveis de comércio, política de desenvolvimento e ajuda humanitária, apoiando-as com conteúdos normativos sofisticados e técnicas de difusão. No entanto, a incapacidade para criar uma política externa comum limita a capacidade política de criar uma estratégia de diplomacia pública (idem, p. 141).

Michalski (idem, p. 142) considera que uma estratégia de diplomacia pública na União poderia ser implementada usando muitas das técnicas já utilizadas em áreas políticas, mas adicionando o aval ao nível político nacional que hoje falta.

Uma perspetiva curiosa é apontada por Szondi (2009, p. 304) que refere a existência de uma dicotomia entre os Estados-Membros e a própria União Europeia. Por um lado, sublinha que muitos países ainda seguem a diplomacia pública tradicional, e por outro lado, considera que a emergente diplomacia pública da União Europeia é um exemplo de diplomacia pública do século XXI.

Na prática, esta dicotomia vem prejudicar a eficácia da ação externa da União Europeia e dos seus Estados-Membros no exterior.

O lançamento em dezembro de 2010 do Serviço Europeu para a Ação Externa, estabelecido pela Decisão 2010/427/UE do Conselho, representa um novo enquadramento que facilita a implementação de uma estratégia de diplomacia pública na UE. A Decisão em causa faz referência explícita à existência de uma unidade

orgânica para a diplomacia pública na alínea b) do n.º 3 do artigo 4.º (Conselho da União Europeia, 2010, p. 32).

A União Europeia sustenta estar “comprometida com os seus objetivos de política externa primeiramente através da ação diplomática sendo o compromisso, informação e influência sobre os públicos-alvo vitais para as relações da UE” (EUInsight, 2010).

Fora da União Europeia, mais de 130 delegações da União aumentam a perceção da UE, asseguram a compreensão das políticas da União, iniciativas e mensagens, e constroem relações com oficiais locais, líderes da comunidade e homens de negócios, com os média, estudantes e sociedade civil. As delegações da UE colaboram de forma próxima com as missões diplomáticas para assegurar que as iniciativas nacionais que se focam nas relações entre o país em causa e Estados-Membros individuais se complementam e são coerentes para aumentar o entendimento da UE como um todo (idem).

Por outro lado, a diplomacia pública da UE é descentralizada, onde as delegações da Comissão em Estados terceiros são os atores mais importantes na rede fazendo a diplomacia pública da UE, dado que planeiam e executam iniciativas. A este propósito Rasmussen considera que a diplomacia tradicional e pública da UE são conjuntos complementares de práticas que estão ligadas proximamente e influenciam-se mutuamente (Rasmussen, 2009).

No entanto, e tal como refere Fiske de Gouveia (2005, p. 1) o peso da comunicação internacional da União Europeia está muito abaixo do peso global da União em termos económicos.

Por outro lado, a afirmação da diplomacia pública da UE no exterior não se poderá limitar à criação de uma imagem positiva influenciando as perceções externas da UE, mas “pelo estabelecimento de uma identidade para a UE como um ator, e influenciando as conceções externas de outros elementos discursivos como a democracia, direitos humanos e alterações climáticas” (Rasmussen, 2009, p. 2).

Como refere Rasmussen (idem, p. 15) a UE procura aumentar o efeito da sua diplomacia pública organizando a sua comunicação em torno de temas, que são depois o

foco das delegações pelo mundo fora. Em 2008, o tema foi o das alterações climáticas tendo sido passadas mensagens como:

- As alterações climáticas são um problema real com o qual é preciso lidar;
- A UE lidera no campo das alterações climáticas;
- A cooperação a um nível global é necessária para a resolução do problema

As alterações climáticas continuam a ser um tema de relevância única para a UE. Reflete o modo como a UE procura influenciar as opiniões públicas e a prática política no exterior. Como refere Rasmussen, procura colocar este assunto de política externa de grande relevância para a UE na agenda política dos outros Estados, comunicando simultaneamente a sua identidade como um ator eficiente capaz de produzir resultados reais.

Um exemplo relevante é o da *EU Green Diplomacy Network*, que se destina a integrar as políticas ambientais da UE com as práticas existentes ao nível das relações externas, que, entre outras ações, envolve a elaboração de campanhas públicas junto de cidadãos do exterior da UE.

Uma atenção muito particular tem de ser concedida pela UE às redes sociais no seu conjunto, gerindo a sua presença nesse contexto. Kenna (2011) sublinha que, tal como comprovado pela Primavera Árabe, “as redes sociais tecnologicamente revolucionárias continuarão a ter um papel no governo e sociedade civil, requerendo mudanças de políticas nos Estados-Membros e na UE”. Recomenda que a União Europeia envolva os cidadãos tanto dentro da UE como pelo mundo, através do mesmo meio que os protestantes utilizaram no contexto da Primavera Árabe.

Refira-se que a UE já abriu um conjunto exaustivo de contas nas redes sociais incluindo: *Facebook, MySpace, Hyves, LinkedIn, Twitter, Blip, Flickr, Picasa, Daily Motion, YouTube e Vimeo*.

A Europa apresenta uma liderança global também em outros assuntos como os direitos sexuais e a igualdade de género, sendo a cultura e o comércio europeu também muito apreciados (Fiske de Gouveia, 2005, p. 3).

Este autor sublinha que em muitos domínios fundamentais para o estabelecimento de uma estratégia de diplomacia pública, a União Europeia está muito bem posicionada, pela experiência na emissão internacional de entidades como a *BBC World Service*, *Deutsche Welle* ou a *Radio France International*, ou a experiência de organizações culturais como o *Goethe Institut* e o *British Council*. Estes ativos deverão ser potenciados através de uma estratégia clara e ambiciosa.

Em termos operacionais, para coordenar os esforços de diplomacia pública das delegações, a imprensa e os oficiais de informação das delegações encontram-se regularmente tendo em vista acordar os principais assuntos e prioridades de comunicação, assim como trocar melhores práticas (Rasmussen, 2009, p. 16).

Dado que os Estados da UE têm as suas próprias estratégias de diplomacia pública há a necessidade de que a diplomacia pública da UE não seja conflituante com a dos Estados que a compõem. Tal implica necessariamente uma duplicidade no discurso para o exterior e nas estratégias de diplomacia pública. Daí a importância de não haver conflitualidade.

Pelo que a existência de uma diplomacia pública da UE só fará sentido se se considerar que parte das competências que poderão ser exercidas pelos Estados-Membros, serão realizadas mais eficientemente pela União. Os domínios em que uma diplomacia pública da UE será eficaz terão também alguma limitação dado que tal requererá a existência de opiniões comuns, consensuais, relativamente ao domínio em causa.

Para se evitar sobreposições, Fiske de Gouveia (2009, pp. 22-23) recomenda a harmonização de toda a terminologia da Comissão relativa à diplomacia pública e comunicação com países terceiros com a publicação de um manual para os atores no terreno, bem como a criação de um Comité de Estratégia de Diplomacia Pública da UE. Este autor recomenda ainda a contratação de especialistas vindos dos Estados-Membros tanto do sector público como do sector privado, o aumento de pesquisas relativas à forma como a UE é percebida em países terceiros ou o aumento do financiamento da União a programa de intercâmbio educacional com países do terceiro mundo.

As estratégias de diplomacia cultural dos Estados ajudam à imagem de diversidade passada pela UE. O papel da Comissão acaba por ser também o de coordenar as ações dos diferentes Estados-Membros.

Dentro dos campos de atuação da União Europeia no âmbito da diplomacia pública existe também a possibilidade de integrar a participação de projetos levados a cabo pelos atores da sociedade civil. Esta modalidade reporta-se a programas em países terceiros, por exemplo para promover o desenvolvimento e os direitos humanos. Rasmussen (idem, p. 20) identifica as seguintes atividades:

- Projetos em áreas fundamentais para a diplomacia pública da UE como os direitos humanos e a democracia;
- Projetos destinados a fortalecer organizações da sociedade civil em países terceiros;
- Esforços de comunicação de projetos de desenvolvimento puros que procuram mudar condições materiais.

O modo de operar da UE é geralmente o de deixar os atores da sociedade civil candidatar-se aos fundos da UE. As propostas devem incluir dados de comunicação que especificam audiências alvo, formas de comunicar e mensagens específicas. A seleção dos projetos baseia-se em parte no aspeto comunicativo e como os tópicos encaixam nas mensagens gerais da UE e prioridades comunicativas.

As ações de diplomacia pública da UE situam-se no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum, na qual intervêm organismos como a DG RELEX, DG Desenvolvimento, DG Educação, DG Cultura, DG Comércio, DG Alargamento, DG ECHO. Poder-se-á realçar também a política de desenvolvimento da UE (Rasmussen, 2009, p. 12).

Rasmussen sublinha também o papel das delegações da UE nos esforços de diplomacia pública da União, que se ocupam dos aspetos técnicos associados à implementação e execução da estratégia elaborada em Bruxelas pelos Serviços Centrais da Comissão.

As delegações visam sobretudo alvos como os jornalistas, ONG, universidades, organizando conferências ou seminários, mas também procedem à elaboração de

newsletters, feiras de alimentação e eventos desportivos. Eventos culturais ou prémios a jornalistas.

Rasmussen (idem, p. 25) considera que uma das principais críticas que têm sido feitas à diplomacia pública da União Europeia é a da falta de consistência devido à multiplicidade de atores envolvidos, sendo requerido um melhor planeamento estratégico que permita à União falar a uma só voz.

Riordan (2005, p. 6) sublinha que um aspeto a ocorrer na União Europeia é o de, no âmbito da política externa da UE, a necessidade de uma coordenação em Bruxelas e fora da UE poderá implicar cada vez mais a manutenção de secções políticas distintas em países terceiros, mas fazê-lo através da União.

No que se refere ao ensino superior, a Comissão Europeia³³ sublinha a importância que a mobilidade internacional de estudantes tem para as instituições de ensino superior europeias, tanto na atração dos melhores alunos, como no estabelecimento de parcerias internacionais com outras instituições de ensino superior, muito embora a internacionalização ainda assente, sobretudo, na mobilidade de estudantes.

A União Europeia procura refletir sobre uma estratégia global de internacionalização das instituições de ensino superior europeias assente em três categorias:

- Promover a mobilidade internacional dos alunos e do pessoal;
- Promover a internacionalização e o desenvolvimento dos currículos e a aprendizagem digital;
- Incentivar a cooperação estratégica, as parcerias e o reforço das capacidades.

A Comissão Europeia considera que a Europa deverá “redobrar os esforços no sentido de uma maior sensibilização a nível mundial para a elevada qualidade e riqueza da diversidade cultural e linguística do ensino superior europeu” (idem, p. 13).

³³ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões «O Ensino Superior Europeu no Mundo» - COM(2013) 499 final – 11.07.2013.

Neste sentido, a Comissão “colaborará com as agências de promoção nacionais e as partes interessadas, procurando complementar os esforços nacionais de informação e promoção sobre as oportunidades de estudo e de financiamento, em especial, nos Estados-Membros com menor presença de alunos internacionais, e procurará promover a dimensão europeia do ensino superior fora da Europa com a ajuda das delegações da UE e dos conselheiros para a educação e a investigação nas embaixadas dos Estados-Membros”. “Serão utilizados métodos inovadores, como o recurso às associações de alunos e antigos alunos, que servirão de embaixadores e promotores do ensino superior da UE, bem como a utilização dos novos meios de comunicação social para chegar ao público dotado de conhecimentos digitais” (ibidem).

A Comissão considera que “as redes de antigos alunos de programas educativos internacionais deverão ser utilizadas enquanto preciosos instrumentos de diplomacia informal, para influenciar e captar novos públicos de acordo com os interesses de cada Estado-Membro e da UE; a Comissão trabalhará com os Estados-Membros na identificação de boas práticas nesta matéria” (ibidem).

4.1.5. O caso japonês

Em termos conceptuais, o caso japonês é particular porque assentou na fusão da diplomacia com a diplomacia pública.

Hayden (2012, p. 107) refere que antigos responsáveis pela diplomacia pública japonesa, como Seichi Kondo e Kenjiro Monji, tendem a localizar as ambições japoneses ao nível da diplomacia pública, num ambiente diplomático em mudança em que existe uma importância crescente da diplomacia pública e dos públicos externos para a política externa japonesa.

A definição de Kondo para a diplomacia japonesa refere que o papel da diplomacia expande-se do trabalho direto com os governos de outros países e indiretamente com os cidadãos de outros países para melhorar a imagem externa do país, defender a segurança dos seus cidadãos no exterior, e a sociedade e economia japonesas através da introdução de recursos humanos e investimentos internacionais.

Nesta definição a definição de diplomacia converge com a de diplomacia pública numa visão em que a diplomacia japonesa e diplomacia pública japonesa são indissociáveis.

Kondo considera que a diplomacia pública deve ser o *hub* de uma rede de interação cooperativa ou estimulação mútua (Hayden, 2012, p. 109).

Por outro lado, Monji considera que qualquer tentativa de exercer *soft power* deverá ser feita com o setor privado por uma questão de credibilidade na ação e de maior eficácia, defendendo assim parcerias público-privadas. Monji considera que o *soft power* emana do ato de comunicar responsavelmente e respeitosa.

A este propósito, e numa visão contrária à tradicional, Kazuo Ogoura (2006) chama a atenção para o facto de o Japão presentemente não ter praticamente *hard power* e apenas uma pequena parte do poder económico estar na alçada do Estado. Considera o exercício do *soft power* difícil para o Japão, porque para Ogoura, o país não tem capacidade para exercer força coerciva através do *hard power*, que na opinião deste autor é uma pré-condição para o exercício do *soft power*, duvidando da sua eficácia integrado na diplomacia pública do país.

Ogoura considera que quem vê atividades culturais como o *anime* ou a moda japonesa, ou acrescentamos nós os vídeo jogos ou a eletrónica, não está necessariamente ciente da ligação ao Japão.

O caso japonês não é facilmente replicável dado que apresenta características muito específicas, assentes num processo de desenvolvimento muito impulsionado pelo poder político num contexto de relativo isolamento face ao exterior. Pelo que, o ponto de partida para o estabelecimento de uma estratégia de diplomacia pública no Japão é substancialmente distinto do existente no contexto de outros países.

Refira-se que o contexto nipónico se caracterizou por um esforço de isolamento levado a cabo desde o século XVII por razões políticas. A integração do Japão na economia mundial em formação em meados do século XIX deu-se de forma forçada através da ameaça bélica em 1854 dos EUA que conduziu a derrota forçada, que levou a um esforço de importação para o Japão das tecnologias e das instituições necessárias para evitar a repetição da humilhação de 1854, conduzindo a um processo de crescimento económico moderno impulsionado pelo poder político que envolveu o

desenvolvimento de uma indústria transformadora pujante. Após a Segunda Guerra Mundial surgiu uma época de crescimento ainda mais notável para o Japão que, através da manutenção da generalidade das estruturas económicas e sociais anteriores e do aproveitamento das oportunidades propiciadas pelo crescimento da economia mundial no final do século XX, permitiram uma forte ascensão do Japão (Nunes & Valério, 1995, p. 178).

Atualmente, a diplomacia pública japonesa assenta fundamentalmente na diplomacia cultural, tanto na vertente educacional com a captação de estudantes estrangeiros para o país, fundamentalmente ao nível da pós-graduação, como pela promoção externa do país através da manga, da moda ou das tradições culturais do país.

Na estratégia recente de diplomacia pública japonesa teve um grande peso Taro Aso que se tornou Ministro dos Negócios Estrangeiros em outubro de 2005 e incentivou uma forte diplomacia cultural, ficando marcado o discurso de 28 de abril de 2006 “Um novo olhar sobre a diplomacia pública do Japão” na Digital Hollywood University em Akihabara, Tóquio, dirigido aos profissionais da cultura do Japão.

4.2. O *soft power*

Habitualmente associado à diplomacia pública nos dias de hoje está o conceito de *soft power* criado por Joseph Nye. Melissen (2005, p. 4) considera a diplomacia pública como um dos instrumentos chave do *soft power*. No entanto, os dois conceitos não devem ser confundidos. Alguns autores (como Rana) consideram o *soft power* como uma dimensão e um instrumento que pode ser usado numa estratégia mais vasta de diplomacia pública. No entanto, outros autores, para além de Melissen (como Williams e Copeland) acham o contrário, que a diplomacia pública está incluída no *soft power*.

Trata-se de uma discussão teórica que releva, por um lado, o *soft power* enquanto instrumento de ação muito poderoso que utiliza a diplomacia pública como ferramenta enquanto que, por outro lado, outros autores relevam mais a multidisciplinaridade da diplomacia pública.

Subjacente ao conceito de *soft power* está o conceito de poder e o exercício desse poder, que pode ser definido como “a capacidade de influenciar o comportamento de outros para obter os resultados desejados” (Nye citado por Snow (2009, p. 3), o que poderá ser atingido através da coerção, da alteração de comportamento através de pagamentos, ou atração e co-opção (*soft power*).

Sublinhe-se, no entanto, que estas noções apelam a uma noção de diplomacia pública próxima da propaganda que se afasta da definição de diplomacia pública consolidada neste trabalho.

Outra definição possível de poder é a de que se refere ao ato de “monopolizar, o mais possível, os meios de projeção (do poder). Uma lista destes teria de incluir poder humano, armas e riqueza, mas também conhecimento e (...) eficiência administrativa” (Ferguson, 2003).

Esta lista tenderá a ser crescente, refletindo um processo contínuo de surgimento de novas formas de poder. No entanto, Ferguson considera que estes elementos encontram-se cada vez mais distribuídos, pelo que o poder em si tende a estar disperso, e quanto mais disperso estiver, menos poder existe.

O conceito de *soft power* foi criado por Nye como contraponto ao conceito de *hard power* relativo a modalidades de influência que assentam em comportamentos de poder coercivos e de comando (Hayden, 2012, p. 27).

O conceito de *hard power* é normalmente associado ao exercício do poder pela força. Pelo que se trata de um conceito que apresenta paralelismos com o conceito de guerra. Por exemplo, o conceito de guerra de Clausewitz sustenta que “Guerra é, portanto, um ato de violência destinado a obrigar o nosso adversário a cumprir com a nossa vontade” (Clausewitz, 1968, p. 101), ou de que “a guerra é a mera continuação da política por outros meios” (idem, p. 119), ou tal como defende Keegan terem sido as palavras originais de Clausewitz “... a guerra é a continuação das relações políticas com a mistura de outros meios” (Keegan, 2006, p. 22). No entanto, como diz Keegan “a política tem de continuar, a guerra não” (idem, p. 512).

Por outro lado, William Rugh (2009) citando Nye, define poder como “a capacidade de influenciar a capacidade de outros para os resultados desejados” (p. 4), o que poderá ser conseguido por três formas: através de ameaças, de pagamentos ou

atraindo ou co-optando os outros. A primeira e a segunda são *hard power*, e referem-se ao exercício do poder militar ou económico. A terceira é o *soft power* definido como a capacidade de afetar outros para obter o que se pretende através de atrações em vez da coerção ou pagamento.

O *soft power* pode ser definido como:

A capacidade de obter os resultados pretendidos porque os outros querem o que nós queremos. É a habilidade de atingir metas através da atração e não da coerção. Trabalha pelo convencimento de outros para nos seguir ou levá-los a estar de acordo com as normas e instituições que produzem o comportamento desejado. O *soft power* pode assentar no apelo das ideias ou cultura de uns ou a capacidade para definir a agenda através de padrões e instituições que moldam as preferências dos outros. Depende largamente da persuasão da informação livre que um ator procura para transmitir” (Keohane & Nye, 1998, p. 4).

No contexto do atual ambiente comunicacional, a que Rhonda Zaharna chama de era da comunicação global, o *soft power* tem muito mais importância dada a necessidade de credibilidade para o alcançar os objetivos estipulados, num contexto em que a utilização da força deixou em grande medida de ser opção.

Figura 20 – Comparação *hard/soft power*

Hard Power	Soft Power
Coerção	Persuasão, ideologia
Realidade Material	Imagem, simbólico
Económico, Militar	Cultural, valores
Controlo Externo	Autocontrolo
Informação	Credibilidade, prestígio
Governo	Sociedade
Direto (controlável pelo governo)	Indireto (não controlável)
Intencional	Não intencional (subproduto)

Fonte: Noya (2009, p. 133)

Noya refere que o *soft power* compreende duas capacidades distintas:

- Capacidade de atrair (persuasão);
- Capacidade de configurar as preferências (ideologia).

No primeiro aspeto, o cinema e a televisão norte-americanos seriam chave, no segundo caso a democracia (citando Nye).

No entanto sublinha que *hard* e *soft power* estão relacionados porque se referem à capacidade de atingir objetivos influenciando o comportamento dos outros.

Para Nye, o *soft power* baseia-se em três tipos de recursos:

- A cultura, quando atrai outros povos – desde a cultura de massas dos EUA à cultura elitista francesa;
- A cultura e os valores políticos na medida em que sejam universais e possam seduzir outros;
- A legitimidade e autoridade moral da política externa.

Noya refere que outros autores também consideram que a reputação pública é um dos mecanismos de controlo político nas relações internacionais.

Para Williams (2009, p. 218), e ao contrário do que defendem outros autores, como Rana ou Noya, por exemplo, o conceito de diplomacia pública é uma componente integrante do conceito mais vasto de *soft power* tal como definido por Joseph Nye.

Mas, para alguns autores, “a diplomacia pública gira em torno do conceito de *soft power*, em que entram em jogo fatores (...) de âmbito relacional e social, como o interesse pelo indivíduo, a atração, o diálogo, a influência, a comunicação, a informação, as imagens, as perceções e a confiança” (Hernández, 2012, p. 87).

Nye refere a existência de três fontes de *soft power*: os valores que uma organização expressa na sua cultura, nos exemplos que estabelecem pelas suas práticas internas e políticas, e na forma em que estabelecem relações com outros. O contexto internacional mudou nos últimos anos com a revolução da informação e a globalização, que facilitam o exercício do *soft power*. Nye considera que o contexto é importante na determinação da eficácia do *soft power*. O *soft power* é o poder de atração, mas as competências e políticas podem repelir ou atrair outros dependendo das circunstâncias.

O *soft power* depende mais do que o *hard power* do contexto, especialmente da receptividade intérpretes e recetores.

Para Nye as mais importantes fontes de *soft power* derivado de valores políticos são a democracia e o sistema político. O *soft power* derivado de políticas externas resulta fundamentalmente de programas de assistência económica e de esforços humanitários. O *soft power* cultural tem origem sobretudo em empresas privadas, e traduz-se em filmes, programas de televisão, filmes, livros, arte, a que os públicos externos têm acesso através de canais privados. Um programa governamental poderá disseminar de forma mais extensa os bons exemplos nacionais neste domínio adequados ao contexto cultural específico de cada audiência externa. Ao nível escolar, as bolsas permitem a entrada de estudantes estrangeiros que de outra forma não entrariam no país.

O *soft power* que deriva de valores políticos também assenta em agentes exteriores agentes diplomáticos. Relaciona-se com os valores políticos de um país, com as ações e afirmações dos políticos, dos tribunais. O papel do agente diplomático público será o de explicar o sistema político nacional, os seus valores, disseminando informação a esse respeito.

O *soft power* derivado da política externa está, pelo menos parcialmente, sob a influência dos agentes governamentais. A política externa é definida pelo governo. O papel da diplomacia pública neste caso é o de reportar a reação da opinião pública externa e apontar possíveis consequências das decisões políticas que estejam a ser equacionadas.

O *soft power* exerce-se de formas muito diversas, também variáveis em função do contexto em causa. Ogoura (2006) focando-se fundamentalmente no exemplo japonês apresenta como exemplos típicos de *soft power* os filmes, os filmes animados, as ideias, a ideologia ou a língua.

Para a especialista de diplomacia pública Nancy Snow (2009, p. 4), o que permite a um país ter uma vantagem ao nível do *soft power* é medido a diversas dimensões:

- Quando a cultura e as ideias combinam com as ideias globais prevalecentes;

- Quando uma nação tem maior acesso a múltiplos canais de comunicação que podem influenciar o modo como os assuntos são enquadrados nos média globais;
- Quando a credibilidade de um país é aumentada pelo comportamento doméstico e internacional.

No entanto, outros autores têm uma visão muito menos benigna do que significa e daquilo em que se traduz o *soft power* na prática. Autores como David Rothkopf, autor da *cyberpolitik*³⁴ olham para estes desenvolvimentos como meros reflexos de uma mudança de poder na era da informação, em que surgem novos desafios colocados por atores não estatais, mas em que prevalece uma lógica de *realpolitik*.

De acordo com esta perspectiva, continuamos na era da informação a assistir ao exercício de formas coercivas de poder e a situações de conflito, e que conduz em grande parte a uma transferência de poder para novos atores numa lógica de *realpolitik*, e que é contraditória com uma noção mais cooperativa da diplomacia pública.

Também Ogoura (2006) relativiza os argumentos demasiadamente otimistas em torno do conceito de *soft power* e alerta para o risco de que o *soft power* sirva como um meio de racionalização do exercício do *hard power*. Rotular o uso da força com a ideologia de uma luta pelo bem é um meio para legitimar a ação militar tomada sem a consideração da comunidade internacional, ou seja para racionalizar ação militar sem legitimidade internacional. Neste caso, o *soft power* seria apenas hipocrisia.

Mas a verdade é que existe um forte crescimento da sensibilidade face às diferentes culturas a nível global. Seja qual for a lógica prevalecente, há uma mudança clara relativamente às ferramentas que são mais eficazes para o exercício do poder a nível global.

A definição de *soft power* de Nye centra-se grandemente na mensagem, na forma como os outros ouvem a mensagem e se comportam influenciados por esse conteúdo central.

³⁴ Ver ponto 3.3.3.

Pelo que a utilização do *soft power* requer uma reconfiguração das instituições. Dado que o *soft power* opera em contextos fora das preocupações habituais em torno das relações internacionais (abrangendo a comunicação, média, fluxos culturais, estruturas sociais), a análise do conceito requererá a contribuição de disciplinas como a comunicação, a persuasão e a cultura fora da esfera do ensino das relações internacionais (Hayden, 2012, p. 29).

Muitas instituições habituaram-se a utilizar a força dos meios de comunicação em massa tradicionais. No entanto, em muitos domínios a Internet suplanta a capacidade de influência desses meios, devendo ser estabelecidas estratégias específicas que considerem este aspeto. De facto, hoje os meios de comunicação em massa já não são as fontes dominantes de informação, e têm de competir pela audiência.

No estabelecimento de estratégias que façam uso dos meios de comunicação haverá que ter-se em conta que o conteúdo destes contém um enviesamento cultural, necessariamente ligado à cultura do seu emissor. Verifica-se uma barreira cultural invisível entre o emissor e o recetor que irá distorcer a mensagem, em vez de apenas transmiti-la (ibidem).

A não compreensão adequada desta dimensão poderá inviabilizar a eficácia de uma ação de comunicação.

Todas essas mudanças na arena internacional levaram a uma mudança e a uma revolução na forma de fazer diplomacia. A diplomacia tradicional entre Estados começou, em alguns domínios, a ser aos poucos substituída por uma nova forma de diplomacia dos Estados para os cidadãos mais aberta, participação pública, em que a influência vai substituindo a coerção enquanto força dominante.

Enquanto que a diplomacia tradicional procurava assegurar a boa vontade de um Estado estrangeiro, no atual ambiente comunicacional surge uma nova forma de diplomacia que procura assegurar a boa vontade de um público estrangeiro.

Por outro lado, o *soft power* é uma capacidade que pode ser alavancada pelos atores internacionais. Para atingir os resultados pretendidos, os atores usam a definição de agenda, persuasão e a atração. Tal deve-se ao facto de no caso do *soft power*, e ao contrário do que acontece no caso do *hard power*, é determinante aquilo que o público-alvo pensa e a sua recetividade relativamente a uma qualquer ação (idem, p. 29).

O uso eficaz do *soft power* depende sempre da credibilidade. Como referia repetidamente o Professor Philip Taylor da Universidade de Leeds, a credibilidade é o elemento primordial no contexto da comunicação internacional. Pelo que o recurso sistemático a ações manipulativas tenderá a ser prejudicial a longo prazo.

Para Nye, o *soft power* pode ser simultaneamente um resultado e um recurso, no sentido em que o *soft power* de um ator internacional deriva da sua cultura, dos seus valores políticos e das suas políticas externas.

No entanto, e apesar da existência de muitos estudos e análises a este conceito criado por Nye, alguns autores consideram tratar-se de um conceito ainda pouco consistente. Autores como Hayden (2012, p. 277) ou Noya (2007) consideram que o *soft power*, apesar de todos os esforços de Nye permanece como um conceito vago e pouco preciso.

Hayden olha para o conceito de *soft power* como um conceito estranho no contexto do estudo das relações internacionais. Hayden sustenta que os conceitos de poder nos contextos internacionais provêm normalmente de termos usados pela escola realista das relações internacionais, que partem do pressuposto de que os atores internacionais, nomeadamente os Estados, usam os recursos materiais para forçar outro Estado a fazer algo que não quer fazer. Estas conceções de poder explicam as consequências das assimetrias de recursos e as ameaças específicas à segurança. Por outro lado, o *soft power* descreve o impacto das normas, ideias e cultura na capacidade para efetuar a mudança. Hayden considera que dadas estas diferenças não é fácil conciliar o *soft power* com as hipóteses realistas sobre as quais assenta o estudo relações internacionais (ibidem).

Por outro lado, Hayden (idem, p. 34) considera que há muita flexibilidade conceptual do *soft power* que origina incerteza analítica. Este autor, sublinha que o *soft power* descreve a importância crescente de elementos intangíveis no que se refere ao poder, que Nye considera serem a persuasão, atração e o estabelecimento de agenda, que não dependem de recursos materiais, chamando também a atenção para o facto de o *soft power* ser um produto de condições contemporâneas.

Hayden considera que Nye cria o conceito de *soft power* em 1990 por verificar que o *hard power* assente no poder militar e económico coercivo era insuficiente para

demonstrar a forma como os EUA mantinham a sua posição no sistema internacional. “Fazer que os outros queiram o que eu quero e não que façam o que eu quero” (idem, pp. 37-38). Este autor sublinha que fazer com que os outros queiram o que eu quero aparentemente dá uma ideia de hegemonia sobre as preferências dos outros.

Hayden socorre-se da afirmação de Nye de que a universalidade da cultura de um país e a sua capacidade para estabelecer um conjunto de regras favoráveis e instituições que governam áreas de atividade internacional são fontes críticas de poder para afirmar que o *soft power* tem o potencial de tornar desnecessário o uso de outros mecanismos de poder. Hayden (2012, p. 40) afirma que se o sistema internacional está enviesado para conduzir aos resultados desejados por um ator que usa com sucesso o *soft power*, as outras formas de poder tornam-se menos pertinentes e potencialmente menos viáveis como poder.

Nye rejeita as críticas apontadas quanto à falta de consistência teórica do *soft power*, considerando que “dado que é uma forma de poder, apenas uma versão truncada e empobrecida de realismo ignora o *soft power*. Os realistas tradicionais não o faziam. Em 1939, o proeminente realista britânico E.H. Carr descreveu o poder internacional em três categorias: poder militar, poder económico e poder sobre a opinião”, representando a última o *soft power* (Nye, 2011, p. 82).

Nye considera que “não existe contradição entre o realismo e o *soft power* (...) o *soft power* é simplesmente uma forma de poder, uma forma de chegar aos resultados pretendidos” (ibidem).

Dado ser um conceito cuja definição é difícil de delimitar, o *soft power*, tal como referiu Nye, pode ser olhado de uma forma pragmática, como um conceito que simplesmente reflete as exigências particulares com que se deparam os agentes nas relações internacionais, ou seja, o *soft power* é um produto de cada momento, o que de alguma forma, fragiliza a estabilidade do conceito, como defende Hayden.

De alguma forma, o atual ambiente comunicacional levou a que o *soft power* se transformasse num fenómeno global refletido em diferentes contextos domésticos, históricos e tecnológicos.

Hayden (2012, p. 32) sublinha que as noções tradicionais de poder referem-se à capacidade de um ator em particular afetar o comportamento e as ações de outro. Considera que as relações de poder podem ser expressas como

- Interações, que se referem a efeitos de poder, à ação sobre sujeitos;
- Constituições, em que a natureza do agente e sujeito são um produto da relação de poder, em que um agente é legitimado a agir de acordo com arranjos sociais, o poder pode ser encontrado em estruturas,

sendo que os efeitos das interações e constituições são diretos ou difusos.

Hayden (2012, p. 2) refere que de acordo com a formulação de Nye, o *soft power* é simultaneamente um ativo para cultivar e uma ferramenta para usar, um tipo de capital de opinião pública que elevou o perfil de políticas externas centradas na comunicação como a diplomacia pública, transmissão internacional e outras formas de comunicação estratégica. Esta noção levou muitos países a seguir objetivos baseados na comunicação, como aumentar a credibilidade, influenciar a representação dos média, e estabelecer laços mais fortes com públicos externos.

No âmbito do papel desempenhado pela comunicação na sustentação das relações globais, Hayden (idem, p. 2) fala do significado de “público”, a relação entre média e audiência. A este conjunto Hayden chama da “retórica do *soft power*”, uma seleção de discussões públicas e argumentos públicos de onde podem ser deduzidos os argumentos que moldam como esses programas são imaginados e do que constitui a ação política internacional através da comunicação.

Em termos de ação prática, Hayden (2012, p. 277) refere que os Estados procuram traduzir os seus ativos de *soft power* em ganhos através de um conjunto de iniciativas de diplomacia pública e comunicação estratégica.

Figura 21 - *Hard Power* vs *Soft Power*

	<i>Hard Power</i>	<i>Soft Power</i>
Definições	Obrigar o adversário a cumprir com a nossa vontade através da ameaça ou uso da força.	Atrair o parceiro a partilhar objetivos através do diálogo e intercâmbio
Objetivos	Matar, capturar ou derrotar o inimigo	Influenciar através da compreensão e identificação de perspetivas comuns
Técnicas	Assenta em sanções e deriva da ameaça da arma	Funda-se na arte da persuasão e no intercâmbio
Valores	Macho, absoluto, de soma zero.	Flexível, subtil, win/win.
Ethos	Gera medo, angústia e suspeição	Surge numa atmosfera de confiança e respeito.

Adaptado a partir de Copeland (2009, p. 164).

Hayden (2012, p. 288) considera que o *soft power* não é mais que outro termo para algum tipo de influência. Considera por isso que o *soft power* será um barómetro do campo estratégico da política internacional, o que requer quanto à ação estratégica, a determinação de que atores são considerados relevantes e que tipos de recursos estão disponíveis para serem alavancados.

À semelhança de Williams, Copeland considera que a diplomacia pública é uma função do *soft power*.

Também Joseph Nye fala de diplomacia pública como o exercício do *soft power*, em que os atores internacionais fazem uso dos recursos de *soft power* como a cultura, ideias políticas influenciando outros na arena internacional (Zaharna, 2010, p. 92).

Nesta perspetiva, a diplomacia pública é considerada como um desenvolvimento do *soft power*.

Nye (2010) definiu três dimensões na diplomacia pública:

- Comunicação diária explicando as decisões políticas;
- Campanhas políticas construídas em poucos temas estratégicos;
- Relações de longo prazo com indivíduos chave.

De uma perspectiva diversa, a especialista em comunicação Rhonda Zaharna (2010, p. 94) considera que a estratégia subjacente ao exercício do *soft power* pelos EUA é uma abordagem de comunicação em massa pela diplomacia pública. A estratégia assenta em mensagens disseminadas através de meios de comunicação em massa para uma audiência alvo com o objetivo de mudar atitudes e comportamentos.

A abordagem de comunicação em massa, tem várias características. Assenta na premissa do modelo emissor-mensagem-recetor. Na diplomacia pública americana, uma entidade política autónoma representa a fonte, o emissor. A entidade desenha a iniciativa de diplomacia pública independentemente do emissor. A fonte assume a responsabilidade pela iniciativa de comunicação e o seu resultado.

As dinâmicas da abordagem da comunicação em massa, que centra-se na produção de informação e disseminação, são drasticamente diferentes da abordagem da comunicação em rede que foca na troca de informação.

Hayden efetua também uma distinção quanto às abordagens ao *soft power*. Distingue entre uma abordagem passiva ao *soft power*, em que um agente confia nos recursos existentes, e uma abordagem ativa, marcada pela necessidade percecionada de criar atração e *soft power* através de programas e iniciativas como a diplomacia pública, transmissão internacional, programas de intercâmbio (Hayden, 2012, p. 41).

As abordagens ao *soft power* enfatizam aspetos esperados que são diretos ou indiretos. Os efeitos diretos manifestam-se em relações de poder diretamente entre os agentes internacionais e os sujeitos. Num cenário de *soft power* direto, os decisores políticos de um país podem responder ao *soft power* percecionado de outro país. Os efeitos indiretos envolvem múltiplas partes e o ambiente no resultado (encaixará aqui a diplomacia pública).

Hayden (2012, p. 51) interpreta o *soft power* como uma retórica, um complexo de estratégias de influência utilizadas na resposta a uma situação, condicionada pela história e formas materiais de poder.

A tese fundamental de Hayden (2012, p. 55) é a de que o *soft power* pode ser entendido através da forma como os atores internacionais se apercebem do *soft power* como evidenciado no discurso estratégico e programas que são justificados em termos de *soft power*. A metodologia de Hayden inspira-se nos estudos de política externa em estudos de retórica e de pesquisa construtivista focada no discurso em relações internacionais.

Para Hayden, a retórica do *soft power* é uma reação a uma exigência estratégica, apresenta as formas necessárias de Estado que ligam os recursos aos resultados, para possibilitar aos agentes influenciar os sujeitos. Dá um conjunto de instrumentos de prescrições e um conjunto constitutivo de hipóteses acerca do papel do *soft power* na política internacional contemporânea.

Hayden (2012, p. 5) sustenta que o *soft power* inclui três categorias:

- Influência;
- A força do argumento de um ator;
- A atratividade da cultura do ator e instituições, os ativos intangíveis que levam outros atores a querer os mesmos objetivos e olhar para a política internacional no mesmo enquadramento normativo.

Aquilo em que as pessoas acreditam pode moldar a habilidade de um ator político e a sua capacidade de fazer a mudança. Isto traz a comunicação de volta ao centro da estratégia internacional.

Hayden sustenta que o *soft power* é simultaneamente uma medida de “recursos” assim como um reflexo de resultados comportamentais. Deste modo, *soft power* é a política internacional por outros meios. Sugere que a persuasão e os atos comunicativos podem produzir resultados políticos, e os atores internacionais podem ter ou cultivar recursos para exercer *soft power*.

Hayden sublinha que o facto de o *soft power* ser reconhecido como importante por tantos Estados-nação e atores não estatais reflete a atenção crescente ao papel dos

públicos na mudança política, TIC e fluxos transnacionais de cultura e notícias. Hayden sublinha ainda a dimensão complementar do *soft power* face às assunções estratégicas das políticas realistas e justifica a reafecção de recursos a políticas como a diplomacia pública, transmissão internacional e comunicação estratégica, ao mesmo tempo que sugere novas aplicações para produtos culturais, indústrias e competências comunicativas.

Implicitamente assume-se que os públicos externos têm uma capacidade de influenciar internamente os seus próprios governos, e que a opinião pública conta na definição da política externa do seu país..

A credibilidade e confiança aumentam a importância relativa das infraestruturas de média e comunicação para os atores que procuram cultivar o *soft power*.

A este respeito refira-se que Arquilla e Ronfeldt (1999) referiam que os conflitos do futuro poderiam ser acerca “de quem é a história que ganha”, o que em muito será influenciado pela credibilidade e confiança dos atores.

Definições japonesa e chinesa de *soft power*

Hayden (2012, p. 104) fala da dificuldade de traduzir *soft power* para japonês. A tradução mais aproximada poderia ser *Rinen-Bunka power* (poder filosófico-cultural).

Autores japoneses como Kondo, antigo diretor do departamento de diplomacia pública do MOFA sustentam que o *soft power* é menos eficaz que o *hard power*. Por outro lado, o trio de termos utilizado por Nye para definir *soft power* cultura, valores e política, não é, de acordo com Kondo, compartimentável no Japão. Para Kondo, o *soft power* está em ideias e valores institucionais (ibidem).

Kazuo Ogoura, presidente da *Japan Foundation*, considera também que o *soft power* não constitui a adequada orientação estratégica para o Japão (idem, p. 111).

Hayden (2012, p. 113), por seu turno, considera que o *soft power* é uma necessidade para o Japão em função das restantes restrições que o país apresenta no relacionamento com os parceiros internacionais.

Também o vizinho chinês tem dedicado extrema atenção ao uso do *soft power*. A China está a movimentar recursos culturais, comunicacionais e económicos numa estratégia global de *soft power* no espaço global de informação em rede (idem, p. 169).

O *soft power* na China é usado sobretudo para amenizar os receios externos face ao aumento do seu poder material e para moldar a opinião pública global pela via cultural.

A abordagem chinesa à diplomacia pública contempla ativos culturais e comunicacionais como os Institutos Confúcius, emissões internacionais e atenção aos fluxos de informação que criam uma ideia sobre a China, e contemplou também grandes eventos como os Jogos Olímpicos de 2008 em Pequim e a Expo 2010, contemplando aspetos de gestão da imagem e comunicação estratégica.

É dada uma grande atenção ao *soft power* pelo governo chinês, existindo um volume muito apreciável de relatórios, artigos e conferências promovidas. Alguns analistas chineses consideram que o *soft power* é comparável à capacidade referido por Sun Tzu de subjugar um adversário sem guerra. No entanto, a China de forma alguma abandona o *hard power*. O *soft power* tem assim pontos de contacto com o pensamento estratégico na história chinesa.

Entre as principais atividades de *soft power* chinesas refira-se os programas de ajuda externa, o investimento direto estrangeiro, a participação em missões humanitárias de manutenção de paz, programas de intercâmbio cultural, iniciativas diplomáticas diversas e investimento nas competências de emissão internacional como os serviços noticiosos chineses internacionais, fazendo da diplomacia pública uma prioridade fundamental

Hayden refere que os objetivos da diplomacia pública chinesa são:

- A defesa do sistema político chinês;
- A apresentação da China como um país em desenvolvimento;
- A apresentação das políticas chinesas;
- Cultivo de uma imagem da China como uma nação respeitável, estável e de confiança.

Hayden refere que a diplomacia pública chinesa tem origem na propaganda externa que promovia a China. Na sequência do incidente de Tiananmen em 1989, foi formado um Departamento de Propaganda para o Exterior no Partido Comunista em 1991, com o objetivo de amenizar os receios existentes a nível global da ascensão da China que então se acentuava.

Em 2000, foi criado um centro para a comunicação social para lidar com a imprensa estrangeira.

Em março de 2004, foi criada uma Divisão de Diplomacia Pública dentro do Departamento de Informação do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Hayden cita um autor chinês Zhao, que refere que a diplomacia pública chinesa muitas vezes refere-se a atos efetivos de propaganda em vez de comunicação intercultural o que diminui a sua credibilidade.

4.3. Diplomacia pública e *soft power*

Para além da análise teórica ao conceito de *soft power* é relevante no presente contexto verificar a aplicabilidade prática do conceito a estratégias de diplomacia pública. A este propósito, Nye (2011) considera que:

Incorporar o *soft power* numa estratégia governamental é mais difícil do que pode parecer. Primeiro porque o sucesso em termos de resultados está mais no controlo do alvo que no caso do *hard power*. Um segundo problema é o de que os resultados normalmente demoram muito tempo, e muitos políticos e públicos estão impacientes para ter um retorno rápido dos seus investimentos. Terceiro, os instrumentos de *soft power* não estão totalmente sob o controlo dos governos. Mesmo tendo em conta que os governos controlam as políticas, as culturas e os valores estão incrustadas nas sociedades civis. O *soft power* pode parecer menos arriscado que poder económico ou militar, mas normalmente é difícil de usar, fácil de perder e custoso de restabelecer. O *soft power* depende da credibilidade, e quando os governos são percebidos como manipuladores e a informação é vista como propaganda, a credibilidade é destruída (p. 83).

Nesse sentido são difíceis “os esforços para criar *soft power* através dos instrumentos de diplomacia pública”, realçando-se a importância de que os governos se adaptem às características da era da informação, mas tendo presente que a geração do *soft power* passará apenas parcialmente pelas políticas estatais de diplomacia pública (Nye, *idem*, p. 100). Nye (*idem*, p. 103) considera que no atual ambiente comunicacional, em que metade dos países do mundo são já democracias, a diplomacia pública “pode tornar-se tão importante para os resultados como as comunicações diplomáticas confidenciais tradicionais”, argumentando que a política, na atualidade se transformou numa espécie de concurso pela credibilidade.

Como sublinha Hayden (2012, p. 287) *soft power* e diplomacia pública não são a mesma coisa. Os Estados podem fazer uso do *soft power* sem ser através da diplomacia pública, como através da retórica dos líderes e dos efeitos da política externa. Mas os esforços ativos de implementação do *soft power* são muitas vezes representados pela diplomacia pública e pela comunicação estratégica.

Para este autor, o estudo da diplomacia pública é um estudo implícito de como o conceito de *soft power* conduziu a um conjunto de justificações sobre a necessidade de influenciar, informar ou gerir públicos externos.

Nesta perspetiva, a diplomacia pública representa uma forma de ação comunicativa na política internacional, sendo que o estudo do *soft power* e a sua influência nos programas de diplomacia pública demonstram as possibilidades de estudo interdisciplinar na construção de um entendimento coerente da diplomacia pública. Neste contexto, uma análise interdisciplinar pode ser cada vez mais necessária para a observação dos fenómenos políticos e sociais num mundo muito globalizado, em que as fronteiras conceptuais de nação, cultura e política se dissipam (Hayden, 2012, p. 4).

A diplomacia pública é aqui entendida como o termo que captura a escala e o âmbito do que é descrito como intervenções comunicacionais, ou tentativas para comunicar nos média globais e espaços culturais e informacionais.

Por outro lado, Noya (2007, p. 132) lembra que na ciência política é um lugar comum a noção de que só há poder político com a legitimação dos cidadãos, mas que essa foi uma noção que demorou a impor-se no âmbito das relações internacionais.

Neste sentido, é fundamental olhar para a legitimidade dentro do próprio país e para a credibilidade aos olhos dos cidadãos de outros países. Para atingir esta legitimação será fundamental a adoção de estratégias de diplomacia pública.

De acordo com William Rugh (2009, p. 12) o *soft power* estará presente tanto na diplomacia pública tradicional como na nova diplomacia pública. No caso da diplomacia pública tradicional, o governo americano usa o potencial do *soft power* como um recurso ao serviço dos interesses nacionais, através de programas de diplomacia pública que visem reforçar a reputação e prestígio nacionais. Neste contexto, um Estado controla a sua política externa, e se os destinatários a identificarem como negativa para a sua nação, terá consequências negativas.

Para Rugh (2009, p. 13) a diplomacia pública relaciona-se com o *soft power* porque deveria ser usada para ampliar os aspetos do *soft power* que poderão ajudar a explicar as ações do Estado em causa, a contrariar distorções e mal-entendidos e a aumentar o prestígio nacional, o que iria de encontro aos interesses nacionais e da respetiva política externa.

Acentuando a necessidade da credibilidade no exercício da diplomacia pública na atualidade, Nye sustenta a necessidade de uma *smart public diplomacy* que entenda o papel da credibilidade, autocrítica e sociedade civil na geração do *soft power*.

No caso da nova diplomacia pública, as atividades de diplomacia pública executadas não são coordenadas centralmente como as atividades estatais. Por exemplo, uma empresa privada comercial, poderá beneficiar ao nível das vendas se associar a sua marca ao país de origem, fazendo uso do *soft power* nacional.

Outros autores sublinham a dependência do exercício da diplomacia pública em relação ao *soft power*. William Rugh (2009, p. 17) refere que os programas de diplomacia pública dependem grandemente da existência do *soft power*. Os profissionais da diplomacia pública têm um conjunto extenso de ferramentas de *soft power* à sua disposição que poderão usar na definição da sua estratégia de diplomacia pública e na projeção do *soft power* nacional.

A projeção do *soft power* cultural usa hoje canais como *websites*, blogues, considerando, no entanto que as ferramentas mais poderosas de *soft power* à disposição

de um país são as experiências pessoais de estudantes estrangeiros no país de acolhimento e o contato entre cidadãos nacionais no exterior com cidadãos estrangeiros.

Tal como refere Seib (2009, p. 239), os tempos atuais requerem o uso do *soft power* e, assumindo que o relacionamento entre nações irá progredir, o o *soft power* irá gradualmente substituir o *hard power*, (embora nunca na totalidade).

No entanto, a sua eficácia estará sempre dependente do reconhecimento da escuta como o elemento fundamental da diplomacia pública, pelo que a existência de mecanismos claros de auscultação dos cidadãos externos é fundamental, bem como o entendimento da revolução das comunicações e o novo ambiente comunicacional vigente, em que a comunicação em rede e onde as redes sociais influem de forma crescente. Por outro lado, face a um aumento da disponibilidade da informação, o público recetor da mensagem é cada vez mais informado e mais crítico, pelo que como sublinhava Philip Taylor, a credibilidade é sempre fundamental. A nova diplomacia pública contraria o elitismo da diplomacia tradicional, todos são potenciais atores.

Numa perspetiva distinta, Noya (2007, p. 131) sustenta que a diplomacia pública não será apenas expressão do *soft power*, havendo diplomacia pública do *soft power* mas também do *hard power*. Noya sustenta existir uma inconsistência lógica na identificação de diplomacia pública com *soft power*, porque ao ter-se *soft power* não seria preciso fazer diplomacia pública. Citando Hocking considera que a diplomacia pública é o *soft power* dos mais fracos, dado que poucos Estados têm os recursos de *soft power* dos EUA.

O *soft power* refere-se a ter os outros a gostar de nós ao ponto de mudar o seu comportamento a nosso favor. Tendo como base os três tipos de poder exercidos de forma combinada com o *soft power* conduz-nos ao conceito de *smart power*.

Outro conceito surgido nos últimos anos é o de *smart power*, que prevê o recurso a instrumentos tanto *hard* como *soft power*.

O *smart power* é definido por Rugh (2009) como:

Algo que não é nem *hard* nem *soft*, é a combinação competente dos dois. O *smart power* significa desenvolver uma estratégia integrada, baseada em recursos e um conjunto de instrumentos para atingir objetivos nacionais, usando tanto o *hard* como o

soft power. É uma abordagem que sublinha a necessidade de uma componente militar forte, mas investe também fortemente em alianças, parcerias e instituições a todos os níveis para expandir a presença nacional e estabelecer a legitimidade da ação nacional (p. 4).

Vários autores defendem que o *hard power* não é o meio adequado para enfrentar os desafios globais atuais, considerando também que o *soft power* não fornecia a solução para todos os desafios. Daí o surgimento de uma perspectiva do *smart power*.

4.4. Críticas ao conceito de *soft power*

Alguns autores conceituados como é o caso de Brian Hocking, Javier Noya e Niall Ferguson são muito críticos da construção teórica efetuada por Joseph Nye em torno do conceito de *soft power*.

Para Ferguson (2003) considera o problema do *soft power* é ser *soft* e questiona a sua eficácia. Refere que “por todo o mundo islâmico há crianças que sentem prazer (ou gostariam de sentir) em garrafas de Coca-Cola, Big Macs, CD’s da Britney Spears e DVD’s com filmes do Tom Cruise. Algumas destas coisas os faz gostar mais da América? Estranhamente não.”

Esta conclusão de Ferguson é naturalmente discutível. A atração pela cultura dos EUA e a vontade de visitar o país e em lá trabalhar existe, mesmo no mundo islâmico, e não é possível ignorar o efeito que os instrumentos indicados podem ter.

Por seu turno, Hocking (2005, p. 25) salienta que poucos atores têm *soft power* em proporções hegemónicas como apresentado por Nye, concordando com o argumento de Ferguson de que o *soft power* tem o problema de ser *soft*. Caso contrário não seriam necessárias estratégias de diplomacia pública, porque o poder de atração já estaria lá.

Schneider (2005, p. 163) considera que “*soft power requires hard dollars*”, salientando os custos envolvidos com o potenciar do *soft power*. Esta perspectiva tem o mérito de salientar que os países com maiores recursos financeiros terão naturalmente mais meios para aproveitar o potencial do *soft power*.

Como vimos já em parte no ponto anterior, também Hayden (2012, p. 5) se refere às limitações do *soft power* sustentando que se trata de algo fundamentalmente assemelhado a uma função auxiliar. Considera tratar-se de um complemento às métricas existentes de poder económico e militar, que não pode, por si só conferir orientação estratégica. Refere ainda que o *soft power* pode mascarar uma forma de hegemonia. Hayden (idem, p. 30) refere ainda a existência de problemas analíticos com o *soft power*, como a especificação pouco clara das suas funções e recursos.

Uma dificuldade essencial do *soft power* reside no facto de o sucesso da sua utilização requerer sempre a receptividade do público-alvo, essa é uma condição prévia à eficácia do *soft power*. Dado tratar-se de um fator necessariamente subjetivo, implica obrigatoriamente algum grau de incerteza quanto ao uso eficaz do *soft power*.

Hayden (idem, p. 48) refere que o entendimento do *soft power* como moldando as perceções de credibilidade e legitimidade sugere que o *soft power* estará mais perto de uma capacidade de “poder para” e não de “poder sobre”.

No entanto, não poderá ser assumido que o *soft power* é obrigatoriamente coercivo. Hayden (idem, p. 49) sustenta que a maioria das iniciativas de diplomacia pública (reconhecidas por Nye como um aspeto emblemático do culto do *soft power*) não apresenta carácter coercivo. Podendo ser persuasiva, e sendo a persuasão de algum modo manipulativa, não significa que seja coerciva.

Diferentemente desta perspetiva, outros autores sublinham que o *soft power* pode ser coercivo. Bially-Mattern, (citada por Hayden, 2012, p. 50) sustenta que a campanha do Presidente Bush da guerra ao terror ilustra a capacidade coerciva da retórica internacional. Hayden sustenta que este aspeto poderá ser categorizado de comportamento de comando no âmbito do *hard power*.

Rana (2011, p. 78) argumenta que, apesar, da diplomacia pública incluir o desenvolvimento e manutenção do *soft power* de um país de persuasão e atração, há muito mais na diplomacia pública que o *soft power*, sendo limitativo olhar-se demasiado para o *soft power* no contexto da diplomacia pública.

Para este autor, a diplomacia pública constitui um campo muito mais vasto que aquilo que é condensável no conceito de *soft power*.

Noya (2007, p. 140) considera que, embora admitindo que a ideologia e o não tangível possa ser poder, Nye não criou uma teoria internamente consistente e com validade empírica.

Noya (idem, p. 144) cita Mann que critica a argumentação de Nye de aceitação dos valores norte-americanos porque são bons. Exemplifica com o facto de os bens americanos porque são bons e não por causa do *soft power* (discordar, não será sempre assim, e por serem baratos podem ser veículos de *soft power*).

Este parece ser argumento discutível, dado que parece desvalorizar toda a influência que os meios publicitários ou propagandísticos podem ter.

Numa conclusão que parece bastante razoável, Noya (idem, p. 146) sustenta também que Nye carece de argumentos teóricos de peso que expliquem a importância do *soft power* e, sobretudo, a sua independência do *hard power*. Diz simplesmente que as tendências atuais, em particular, o impacto das novas tecnologias de informação e comunicação, vão fazer que o *soft power* seja cada vez mais importante.

4.5. Diplomacia Pública e Relações Públicas

Como vimos anteriormente, são vários os conceitos de diplomacia pública, apontando para diferentes perspetivas de olhar o exercício desta atividade. O de Kilbane (2009, p. 187) diz-nos que, de um modo geral, a diplomacia pública refere-se à forma como os governos gerem a sua presença no exterior. Trata-se de uma visão mais lata e simples da diplomacia pública que a por nós considerada neste estudo. Esta visão de Kilbane remete para o conceito de relações públicas. Pelo que, na nossa ótica, é importante a distinção entre os dois conceitos. No entanto, muitos dos elementos relativos às relações públicas são relevantes na definição de uma estratégia de diplomacia pública adaptada ao atual ambiente comunicacional.

O conceito de relações públicas foi criado por Edward Bernays relativamente ao trabalho sobre as massas, vindo, no entanto, o termo a ser muito usado no contexto empresarial.

A implementação de estratégias de diplomacia pública implica a avaliação do contexto comunicacional em que estamos inseridos atualmente em vez de simplesmente

induzir efeitos informacionais e resultados, incluindo comunicação intercultural, pelo que é necessária uma aproximação ao conceito de relações públicas.

A definição de diplomacia pública de Kelley (2009) aproxima-nos mais desta perspetiva: “ato de comunicação internacional que tem lugar entre um grupo de cidadãos públicos e um Estado ou organização que não seja doméstico” (p. 82).

Nancy Snow discorda também de forma clara da equiparação da diplomacia pública às relações públicas, pois considera que “as relações públicas não vão além de clichés e explicações superficiais” (Snow, 2009, p. 10), ficando muito aquém do que representam e implicam as ações de diplomacia pública. Também, Joseph Duffy, o último diretor da USIA afirmava perentoriamente “deixem-me dizer apenas uma palavra acerca de diplomacia pública. Não se trata de relações públicas” (Zaharna, 2010, p. 78).

No entanto, não deve ser ignorado que nos anos mais recentes cada vez mais académicos e profissionais da diplomacia pública conduziram estudos relativos à diplomacia pública utilizando teorias, modelos e metodologias das relações públicas. Tal é o caso de autores como Signitzer & Coombs ou Ham que sustentam tratar-se de práticas muito similares, e defendem uma convergência conceptual das duas disciplinas (Gilboa, 2008, p. 65).

Outro aspeto a ter em conta, é o facto de que dada a conotação negativa que habitualmente têm as relações públicas, os governos poderão ser tentados a utilizar a expressão ‘diplomacia pública’ para caracterizar o que, na prática, tratar-se-á de ‘relações públicas’, tendendo a negar a prática de relações públicas. Um pouco na mesma ótica em que a mesma expressão pode ser usada para camuflar ações de propaganda.

No entanto, na prática, a diplomacia pública no pós-11 de setembro, nomeadamente nos EUA, pareceu incluir um conjunto de ações associadas às relações públicas na sequência da necessidade de, forçosamente, estabelecer laços e relacionamentos com públicos árabes, evento que terá servido para aproximar as duas disciplinas, mas também para denominar ações de relações públicas como se de diplomacia pública se tratasse.

É indesmentível a existência de pontos em comum nas duas disciplinas, dado que se tratam de formas de comunicação pública e envolvem, ações públicas que visam

a criação de uma imagem pública positiva, muitas vezes com públicos externos. O que naturalmente não elimina as diferenças existentes.

Rhonda Zaharna refere a existência de paralelismos baseados em três funções relacionadas da diplomacia pública e relações públicas:

- Representacional – as duas disciplinas fazem uso da retórica, oratória e defesa no decurso das respetivas ações;
- Dialógica – utilização de técnicas de negociação, construção de paz pelas duas disciplinas;
- Consultoria – o aconselhamento é algo de fundamental nas relações públicas mas também na diplomacia pública.

Os dois campos recorrem regularmente a sondagens na opinião pública para desenhar mensagens e tendem a confiar predominantemente em canais de comunicação em massa para passar a mensagem. Ao contrário da propaganda e da publicidade que confiam em formatos de controlo dos média, a diplomacia pública e as relações públicas confiam nos média como uma terceira parte para entregar uma mensagem, o que faz com que as relações com os média sejam críticas (Zaharna, 2010, p. 79).

Por outro lado, os governos recorrem aos serviços de empresas de relações públicas para desempenhar atividades parcelares ou de suporte de diplomacia pública como o *lobbying* e o desenho de campanhas públicas.

No entanto, e apesar das similitudes apresentadas, existe uma diferença fundamental que faz a diplomacia pública emergir como um campo autónomo, e que se relaciona com o conteúdo fundamental das duas disciplinas. As relações públicas referem-se a uma atividade de comunicação profissional conduzida em nome de uma organização, cliente, governo estrangeiro ou entidade política. Por isso, tende a focar-se na estratégia e táticas de campanhas individuais. Enquanto as empresas de relações públicas são selecionadas em situações de crise, estas empresas dissociam-se do seu cliente com a crítica ou a crise ocorridas devido a atividades de relações públicas questionáveis. O cliente é deixado com a responsabilidade para atividades e resultados de comunicação (*ibidem*).

Contrariamente, a diplomacia pública refere-se a comunicações feitas por entidades públicas, ou por entidades privadas em nome destas. Pelo que não se trata

meramente de uma atividade auxiliar ou assessória, assente em estratégias e táticas de campanha. A entidade pública responsável pela estratégia de diplomacia pública não se pode dissociar das suas políticas (ibidem).

Por outro lado, dado que é uma atividade política, a diplomacia pública tem muito mais a ver com relações internacionais e com a definição de uma imagem sustentada junto dos cidadãos estrangeiros do que com atividades comerciais, muitas vezes mais efémeras, campo em que se situa a origem e a essência das relações públicas.

Gilboa sublinha o carácter mais básico e instrumental das relações públicas, enquanto que a diplomacia pública ligam com assuntos muito mais complexos e multifacetados, deve fornecer um contexto apropriado para decisões de política externa e lidar com ímpetos sociais e políticos nem sempre fáceis de entender no exterior. A diplomacia pública “não pode ser reduzida a slogans e imagens” (Gilboa, 2008, p. 65).

Zaharna chama também a atenção para o facto de que muitos departamentos de relações públicas estão ainda sediados em *business schools* e não propriamente em escolas de comunicação.

Por outro lado, a diplomacia pública tem diversos pontos de contacto com a diplomacia tradicional o que não acontece com as relações públicas.

4.6. Diplomacia pública face à diplomacia tradicional

A diplomacia pública é considerada por muitos autores como um desenvolvimento da diplomacia tradicional, mais adaptado a um ambiente comunicacional distinto, a que Rhonda Zaharna chama de era da comunicação global, em que existe uma muito maior proximidade entre os atores diplomáticos e os cidadãos.

Dois acontecimentos iniciais e muito relevantes neste processo são salientados por Javier Hernández (2012, pp. 87-88). Esses dois acontecimentos, importantes na história da diplomacia, foram a Convenção de Viena, cuja ata se assinou em 1815, que formou uma nova ordem de Estados europeus, e o discurso do Presidente dos EUA Woodrow Wilson ante o Congresso a 8 de janeiro de 1918, em que é defendida uma nova ideia de diplomacia, com um carácter mais aberto e tendo em conta a opinião

pública. A partir deste momento as técnicas diplomáticas sofreram uma mudança, tornando-se a informação e a comunicação mais relevantes no processo diplomático, e reduzindo-se barreiras existentes entre os diplomatas e o cidadão.

Hernández considera que a partir desta altura, o perfil dos diplomatas começa a mudar, fruto da especialização da profissão e do desenvolvimento da opinião pública mundial. Este autor sublinha que as raízes da diplomacia tradicional na Grécia, e posteriormente em França, apontavam para o trabalho de uma pessoa que atua como negociador que atua em nome de um soberano, com o objetivo de prevenir guerras, eliminar hostilidades, manter relações pacíficas e aumentar intercâmbios económicos, tendo sido o primeiro ministério dos negócios estrangeiros criado por Richelieu em Paris em 1626. As embaixadas e delegações institucionalizaram-se por toda a Europa até que ao final do século XIX esse modelo adotou-se pelo mundo inteiro. No entanto, nesta fase não havia contactos diretos com a população externa. Apenas com a comunicação e a rádio em concreto, aparece um embrião da diplomacia pública, começando a haver contacto com as populações estrangeiras e começa a formar-se uma opinião pública internacional.

Esta era uma altura em que se desenvolvia o sistema westfaliano em que as nações tinham total autoridade sobre as questões internas, e em que o uso da força para a resolução de disputas era considerado legítimo, em que eram impostas limitações mínimas ao comportamento internacional (ibidem).

A este propósito, Cooper (2003) refere que “a guerra era inerente ao sistema de equilíbrio de poder: mas pelo início do século XX, a tecnologia estava aumentando o preço da guerra para níveis incontroláveis” (p. 10).

Nesta lógica realista das relações internacionais, Riordan (2005) considera que “a diplomacia e a prossecução dos interesses nacionais estão menos limitadas por considerações de tipo ético que a política interna” (pp. 35-36). Riordan (idem) chama a este modo de pensar a “bola de bilhar”. Refere que “imaginam-se os Estados como bolas de bilhar que batem e reboam sobre a mesa. Aos diplomatas, como aos jogadores de bilhar, somente lhes interessa como reagem as bolas umas com as outras. Não interessa nem lhes concerne a estrutura interna destas” (p. 36). “À escola realista da diplomacia concernem, por consequência, as relações de poder entre os Estados. Não

lhe interessam a cor ideológica, os sistemas políticos ou económicos, nem o historial ético dos diversos Estados” (ibidem).

Isto reflete o princípio de não ingerência nos assuntos internos de outros Estados.

Neste sentido, Riordan (idem, p. 39) considera a diplomacia tradicional essencialmente reativa, trata de manter a estabilidade.

A diplomacia tradicional caracterizava-se por estruturas hierárquicas muito rígidas, tanto a nível central como das missões diplomáticas. No entanto, num certo sentido, as tecnologias de comunicação vieram restringir a liberdade de ação dos embaixadores, pois vieram possibilitar que os ministérios dirigi-los e às suas negociações, diminuindo a sua influência política (idem, p. 14).

O início das atividades de diplomacia cultural no pós II Guerra Mundial com programas culturais em todos os países derrotadas, como a Alemanha, a Áustria e o Japão, e fazendo uso dos desenvolvimentos ao nível das tecnologias de informação e comunicação que então se afirmavam, marcou também um marco muito importante na abertura da atividade diplomática aos cidadãos.

O intercâmbio de pessoas é um dos elementos mais visíveis da diplomacia pública, tendo ganho uma importância muito significativa no pós II Guerra Mundial, como meio de mediação cultural.

Um dos programas mais conhecidos neste domínio é o programa Fulbright, criado pelo Senador norte-americano William Fulbright imediatamente o final da II Guerra Mundial. Trata-se ainda nos dias de hoje de um programa especificamente vocacionado para o intercâmbio de estudantes.

No caso específico dos EUA, os programas governamentais internacionais educacionais e de trocas culturais são considerados um pilar fundamental nos esforços da diplomacia pública para informar, influenciar e comprometer no exterior perseguindo a concretização de interesses nacionais. Quando as trocas foram usadas em diplomacia pública, foi geralmente em contexto de segurança nacional que suportam o ramo executivo do governo dos EUA (Snow, 2009A, p. 237).

Figura 22 – Tipos de diplomacia

Tipo	Relação
Diplomacia Tradicional	Governo-Governo
Diplomacia Pessoal	Diplomático-Diplomático
Diplomacia Pública	Governo-Cidadãos

Fonte: Hernández (2012, p. 99)

Alguns autores como Noya (2007) identificam duas escolas dentro da diplomacia pública, uma escola dura, centrada na informação política e na propaganda, com objetivos mais a curto prazo e muito controlada pelos governos e seus departamentos. Por outro lado, a escola branda baseia-se na comunicação cultural, com objetivos mais a longo prazo. Neste âmbito, enquadrar-se-ia a diplomacia cultural. É neste segundo âmbito que se pode identificar uma maior abertura aos cidadãos.

A diplomacia pública e a diplomacia tradicional acabam por fazer uso de diferentes modos de atuação. Na diplomacia pública a informação é pública e transparente, enquanto que a diplomacia tradicional é opaca, ou mesmo secreta, e dirigida a segmentos muito específicos, como as elites políticas dos outros países (Wolf and Rozen, citados por Noya, 2007, p. 92).

Apesar de se considerar comumente que a diplomacia pública é a ‘diplomacia para os cidadãos’ Noya (2007, p. 93) chama a atenção para o facto de a separação entre diplomacia pública e diplomacia tradicional não ser rigorosamente o público a que se destina, dado que a diplomacia tradicional nunca foi indiferente para a opinião pública.

Este autor considera que mais que oposição entre diplomacia tradicional e diplomacia, deverá falar-se de complementaridade, sendo que a diplomacia pública poderá preparar o terreno para a diplomacia tradicional. Quando um terreno propusesse

a outro ações e estratégias a opinião pública e as elites do segundo já teriam a informação a esse respeito, e parte deles poderiam já aceitá-las.

Por outro lado, poderá servir de colchão, garantindo a continuidade de vínculos e canais de comunicação entre os países quando as relações diplomáticas formais possam estar deterioradas dado que potencia a comunicação, o contacto entre as pessoas.

Outros autores discordam da autonomização das duas disciplinas. Lenczowski (2011) considera que a diplomacia pública deve ser integrada com a diplomacia tradicional, referindo que “as pressões geradas pela diplomacia pública (...) podem servir para influenciar os governos estrangeiros nas interações tradicionais governo-governo” (p. 88).

Este autor sublinha que o sucesso da diplomacia tradicional pode estar muito mais associado ao sucesso da diplomacia pública do que a maioria dos diplomatas pensa, tanto no relacionamento com os adversários como no relacionamento com os aliados.

Por outro lado, Riordan (2005) sustenta que “a diplomacia tradicional tinha um historial pobre no cumprimento dos objetivos políticos” (pp. 1-2), encontrando “culpados para os seus fracassos: políticos que se intrometem, um comportamento pouco razoável de outros países, a impossibilidade de prever em geral os assuntos internacionais” (ibidem). No entanto, considera que a persistência dos fracassos sugere que há falhas subjacentes na máquina que gere a política e no funcionamento dos serviços diplomáticos.

Riordan (idem) considera que uma falha chave foi o “enfoque realista das relações internacionais”, que “recusa os elementos éticos na política externa, não tendo em conta a índole dos regimes de outros países. Segundo esta teoria que dominou a diplomacia tradicional, os diplomatas devem atender aos interesses de curto prazo do seu país, sem ter em conta outros fatores” (p. 2). Riordan considera que esta perspetiva leva a que não se consiga estabelecer objetivos de longo prazo e considera ainda que a entrada em cena da opinião pública internacional enquanto ator, reforçou a importância de considerações éticas acerca da índole dos regimes, o que não acontecia na diplomacia tradicional.

É neste contexto que surge a diplomacia pública e em que se enquadra a necessidade de estabelecimento de estratégias de diplomacia pública e que na nossa opinião justificam a existência da diplomacia pública autonomamente à diplomacia tradicional.

4.6.1 Da era da informação à era da comunicação global – Diplomacia pública estratégica de Rhonda Zaharna

A especialista em comunicação Rhonda Zaharna considera que atualmente já não vivemos numa era da informação, mas numa era da comunicação global, em função da multiplicação de dispositivos comunicacionais que possibilitam uma comunicação global em tempo real.

Esta é uma designação frequentemente adotada no presente estudo por considerar-se que reflete adequadamente o contexto comunicacional atual no qual deverão ser implementadas estratégias de diplomacia pública.

A transição de uma era da informação para uma era de comunicação global implica uma mudança nas estratégias de diplomacia pública a implementar. Zaharna (2010, p. 137) sustenta que a era da comunicação global requer uma nova diplomacia pública estratégica e propõe dois enquadramentos para desenhar e analisar um conjunto de iniciativas de diplomacia pública aos níveis tático e estratégico, referindo a existência de duas correntes fundamentais:

- Uma defende que a diplomacia pública deve ser mais estratégica, devendo ir buscar estratégias e táticas ao setor privado, nomeadamente, ao nível do marketing e das relações públicas;
- A outra defende que deverá falar-se menos dando prioridade à escuta, fomentando-se o diálogo e as relações. Trata-se de mudar de um monólogo para um diálogo e mesmo para a colaboração.

Zaharna (idem, p. 138) considera que o debate entre as duas correntes gerou algumas confusões: O que é diplomacia pública, transmissão de mensagens ou estabelecimento de relações?; Será a transmissão de mensagens mais eficaz que as relações?

Nesta perspectiva, a diplomacia pública, como a comunicação, está enriquecida por múltiplas perspectivas. Considerá-las simultaneamente pode ser o primeiro passo para expandir a visão da diplomacia pública estratégica. Pelo que Rhonda Zaharna refere a existência de dois enquadramentos: um enquadramento informacional e um enquadramento relacional.

Enquadramento informacional

Este enquadramento considera que a comunicação é primeiramente um processo de criação e transferência de informação de uma entidade para outra para atingir um resultado específico. A informação é o combustível que mobiliza o motor da iniciativa da diplomacia pública. As principais atividades referem-se à obtenção, análise, produção e disseminação.

De acordo com esta perspectiva, o conteúdo da mensagem é o foco central da experiência comunicacional. A comunicação é vista, em primeiro lugar, como a transferência de informação de uma entidade emissora para outra entidade (que será a audiência, neste caso externa). As duas entidades são separadas e distintas, cada uma com os seus atributos comunicacionais particulares.

O desafio comunicacional refere-se ao desenho e transmissão de informação que podem ligar duas entidades separadas. Os comunicadores pesquisam os atributos dos outros e desenham estratégias de informação e comunicação em conformidade.

Nesta perspectiva os problemas de comunicação são vistos como problemas associados à própria informação produzida pela entidade emissora, que poderá ser insuficiente, incompleta ou pouco rigorosa.

A perceção de informação pouco rigorosa levará a um aumento do volume de informação, ou à tentativa de diferentes desenhos e desempenho das estratégias.

Há uma grande ênfase no processo de transmissão de informação para a audiência. Neste contexto, poderão ser usadas técnicas e publicidade, para que se obtenha um efeito mais apelativo à audiência.

Neste sentido, os canais de comunicação em massa são os veículos ideais para a transferência de informação para um público largo e disperso geograficamente.

Os estudos de mercado e análises de audiência são exemplos de estratégias de pesquisa centradas na informação para a identificação de potenciais recetores. Os dados pesquisados são usados para formular estratégias para transmitir a mensagem à audiência.

A informação é obtida e usada num esforço para promover políticas, defender interesses políticos, melhorar imagens ou envolver públicos para atingir os objetivos do patrocinador político. Zaharna considera que a definição de diplomacia pública dos EUA captura no essencial este enquadramento informacional ao referir que “a diplomacia pública procura promover o interesse nacional dos EUA através do entendimento, informação (...) das audiências externas” (ibidem).

Neste enquadramento existe um controlo relativamente ao processo de transmissão da mensagem pelo emissor. A entidade emissora pode unilateralmente decidir acerca do objetivo, mensagem, tempo, canal e audiência alvo, podendo também controlar o planeamento, implementação e avaliação da iniciativa.

Por outro lado, trata-se de um contexto em que existe uma interação limitada ou restrita entre o promotor político e o público, dado que a audiência é passiva e limita-se a receber a mensagem, através de um conjunto variado de canais de comunicação.

Outro aspeto refere-se ao facto de as iniciativas de informação serem desenhadas para atingir objetivos políticos específicos do emissor da mensagem, como a defesa política ou promoção de imagem.

Como refere Zaharna, neste contexto, a credibilidade tem uma importância acrescida, pela proliferação de fontes de informação. A incapacidade de estabelecer ou reter informação pode minar as iniciativas informacionais. Philip Taylor (2010), por exemplo sublinha que a credibilidade, no atual ambiente comunicacional é o principal objetivo a atingir em qualquer ato comunicacional internacional.

Tipos de iniciativas informacionais

- Propaganda – Entre 1945 e 1960 o estudo da propaganda levou à criação da teoria da comunicação em massa e a emergência da comunicação

como um campo de estudo nos EUA. O século XX apelidado de século da propaganda Zaharna (2010, p. 142).

- Transmissão internacional – O conteúdo, notícias, comentários e programação de informação, são desenvolvidos pelo governo promotor e disseminados por canais controlados pelo governo.
- Campanhas informacionais – Seguem os estádios e elementos dos modelos de relações públicas ocidentais. As campanhas começam normalmente com uma fase de pesquisa das forças, fraquezas, vulnerabilidades e oportunidades com audiências e mensagens potenciais. A fase de planeamento envolve a definição de objetivos chave, identificação de audiências e definição de estratégias e táticas. A fase de implementação envolve o desenho e entrega da informação à audiência alvo. Comunicação em massa como veículo preferido.

As relações com os média são também um aspeto muito relevante no contexto das iniciativas baseadas na informação porque o governo ou entidade política devem confiar no que é essencialmente um intermediário, a imprensa e os média, para entregar a mensagem ao público. De entre as atividades que podem ajudar a facilitar o acesso dos média à informação Zaharna refere os *briefings* de imprensa e conferências de imprensa, entrevistas, inquéritos aos média, disseminação de comunicados de imprensa.

Enquadramento relacional

Ao contrário do anterior este enquadramento foca-se na criação de relações e manutenção de estruturas sociais para resolver problemas de comunicação na defesa de objetivos políticos. Esta visão da diplomacia pública encontra eco numa definição de Jan Melissen que sustenta que a “diplomacia pública... é antes de mais acerca da promoção e manutenção de relações internacionais tranquilas” (Zaharna, 2010, p. 146). As atividades relacionais são vistas como o objetivo principal e como um fim em si mesmo.

O enquadramento relacional tem origem numa visão da comunicação em torno da mensagem e a preocupação coletivista dos laços sociais. Na perspetiva relacional, a comunicação é o processo que regula as relações num contexto social mais alargado. As

atividades de comunicação focam na definição, manutenção e melhoria das relações e não propriamente na sua criação.

A perspectiva relacional vê os problemas de comunicação como problemas de relações, são as relações estão em perigo quando existem problemas comunicacionais. A resolução do problema da comunicação envolve encontrar a fonte da tensão e curar, proteger e preservar a relação, restaurando a harmonia social.

Dado que a comunicação se equivale às relações, a comunicação interpessoal é o meio ideal. Pode não ser o mais eficiente mas é o mais eficaz e preferido para a construção e preservação de relações. É altamente credível e está de acordo com a natureza participativa da perspectiva relacional. A comunicação interpessoal determina como a informação é interpretada.

No enquadramento relacional, a informação tende a ser circulada e não transmitida. O valor da informação não se refere a como é eficazmente concebida e entregue mas pela velocidade e extensão em que é circulada no contexto social. A informação que encontra eco no contexto social tende a circular mais depressa que aquela que vai contra o contexto social.

As iniciativas de diplomacia pública no enquadramento relacional, de acordo com Zaharna, apresentam as seguintes características:

- As relações são a preocupação central, as iniciativas relacionais focam na identificação, definição e construção de relações. As questões críticas para as iniciativas relacionais são: Que relações são importantes? Como são essas relações definidas ou percebidas? São as relações fortes e fracas?
- As iniciativas relacionais procuram encontrar pontos em comum ou interesses mútuos entre o patrocinador e a outra parte e os seus públicos;
- As iniciativas relacionais tendem a confiar nas estratégias de construção de relações e a desvalorizar as estratégias de transmissão de mensagens. Em vez de mensagens chave, as iniciativas relacionais são construídas em torno de ações específicas que demonstrem reciprocidade. Alguns países construíram literalmente pontes e túneis para reforçar visualmente a relação;

- Muitas das iniciativas relacionais tendem para a coordenação e não para o controlo. Os patrocinadores trabalham na definição, conceção, implementação e monitorização de uma iniciativa;
- Natureza interativa das iniciativas de diplomacia pública relacionais. Enfatiza-se a participação sobre a apresentação. Neste sentido, a diplomacia pública é mais um processo que um produto. O objetivo é envolver todos níveis de público desde a liderança até ao público em geral;
- Foco na criação de canais de comunicação interativa e interpessoal, facilitando, melhorando e expandindo esses canais. Os canais de comunicação que possibilitam a interação pessoal direta, e facilitam o envolvimento entre os participantes sobre os canais da comunicação em massa. O contacto direto entre as partes é importante para o desenvolvimento de relações;
- Foco na continuidade e sustentabilidade. A eficácia das iniciativas relacionais em vez de medida por avaliações pontuais será melhor determinada pela duração e força da relação e pela satisfação das partes.

Tipos de iniciativas relacionais

Ao contrário das iniciativas informacionais, exemplos das iniciativas relacionais são mais difíceis de encontrar. Poderão referir-se a programas culturais e especificamente a programas de intercâmbio educacional e cultural, como os programas Fulbright e outros programas de atração de estudantes estrangeiros, que se têm multiplicado um pouco por todo o mundo, dada a sua eficácia no estabelecimento de boas relações com elites externas.

Estes programas têm uma importância imensa dado que não existe na atividade diplomática um substituto para o contacto direto.

Um aspeto que distingue as iniciativas relacionais é o nível de participação, que pode variar de indivíduos para instituições comunidades e para o público em geral. As iniciativas básicas podem envolver apenas um nível de participação, e as mais complexas múltiplos níveis de participação. Um segundo aspeto é o grau de coordenação, que pode ir da coordenação limitada, para a coordenação partilhada até à

coordenação negociada. As iniciativas relacionais que se expandam para múltiplos públicos requererão coordenação negociada. Um terceiro aspeto é o âmbito, desde um único assunto até a um foco multidimensional.

Rhonda Zaharna considera que os dois enquadramentos de comunicação complementares, informacional e relacional, destinam-se a ser ferramentas conceptuais para analisar e conceber iniciativas de diplomacia pública. Não são diferenças programáticas mas representam entendimentos fundamentais de como se comunica com outros na arena internacional.

Os problemas em diplomacia pública são mais prováveis de acontecer quando uma entidade política confia sobretudo num dos dois enquadramentos. É necessário considerar as duas iniciativas na conceção das iniciativas de diplomacia pública. Com uma visão ampla da diplomacia pública estratégica, os EUA podem mais adequadamente explorar, desenvolver e equilibrar a sua capacidade comunicacional com os dois enquadramentos e aumentar a sua eficácia com públicos culturalmente diversos no ambiente global atual.

A atual era de comunicação global, tal como definida por Zaharna, é fundamentalmente diferente e requer um cuidado muito acrescido na comunicação com os públicos externos, tendo em conta a crescente dificuldade em efetuar a separação entre públicos internos e externos.

Há 40 anos as condições geopolíticas e as tecnologias de informação da altura não propiciavam as condições ideais para uma batalha pela informação e públicos internos e externos eram entidades isoladas.

Nesse contexto, a difusão da informação era fundamental, quem tivesse mais informação podia dominar, o volume era mais importante que a credibilidade, que era difícil de verificar. A diplomacia pública dos EUA referia-se a ganhar a batalha da informação à URSS.

4.7. A operacionalização da diplomacia pública

A implementação de estratégias de diplomacia pública deverá ser avaliada sobretudo pela sua eficácia e concretização dos objetivos inicialmente fixados.

Em termos práticos, Hernández (2012, p. 100) refere que para que se atinjam resultados palpáveis a longo prazo, as ações que se devem levar a cabo têm três dimensões que requerem tempos diferentes. Para este autor os grandes objetivos da diplomacia pública consistem em:

- Incrementar o nível de familiaridade com um país, de maneira que possa ser mais apreciado;
- Estabelecer vínculos entre um país e a população de outro;
- Desenvolver uma adequada imagem pública junto da opinião pública internacional.

Figura 23 – Atividades da Diplomacia Pública

Gestão de Notícias	Comunicação Estratégica	Construção de relações
Reação ante os acontecimentos de uma maneira que reafirme os objetivos estratégicos	Conformar de maneira ativa a agenda de notícias mediante atividades e eventos desenhados para reforçar mensagens	Construir relações e vínculos duradouros com a sociedade civil de outras sociedades para que se reconheçam os nossos valores e se possa aprender com elas
A curto prazo (horas ou dias)	A médio prazo (semanas, meses)	A longo prazo (anos)

Fonte: Hernández (2012, p. 101)

Para tal, de acordo com esta perspetiva, requerem-se três dimensões a curto, médio e longo prazo e cada uma delas recolhe um número de atividades concretas (Leonard, 2002, p. 103; Hernández, 2012, p. 100).

A primeira dimensão é a chamada gestão de notícias, situa-se no curto prazo, refletindo o ciclo de notícias de vinte e quatro horas. São atividades eminentemente reativas ante os acontecimentos do dia-a-dia. Neste contexto, note-se que a linha de

separação entre notícias nacionais e locais e notícias internacionais é cada vez mais estreita.

A segunda dimensão é a comunicação estratégica, instala-se no médio prazo e tem um carácter mais proactivo, pressupondo o acompanhamento de cada evento do seu país a acontecer no local onde estão. O primordial será a criação de uma agenda através de atividades e eventos destinados a reforçar as mensagens e percepções, aumentando a visibilidade, melhorando a imagem pública e a valorização do país. A comunicação estratégica consiste em elaborar mensagens e ações cujos prazos oscilam entre semanas e meses.

A terceira dimensão é a construção de relações, sendo a dimensão da diplomacia pública que mais tempo e esforço requer. Os resultados não são imediatos, os objetivos são atingir altos níveis de confiança, criar um ambiente neutro e seguro para estabelecer diálogos com outros atores internacionais. Aqui contam-se os intercâmbios académicos e escolares, conferências, exposições e outros aspetos da diplomacia cultural. Trata-se de uma dimensão que por requerer um prazo mais longo até ao surgimento de resultados, encontra-se, normalmente, numa situação de subfinanciamento.

De modo um pouco diverso, Bruce Gregory (2006, p. 3) considera quatro dimensões da diplomacia pública que deverão orientar a sua operacionalização:

- Compreender atitudes, culturas e o enquadramento dado pelos média a eventos e assuntos;
- Envolver-se num diálogo sobre ideias, valores e práticas sociais;
- Aconselhar os atores políticos sobre a opinião pública e implicações comunicacionais das escolhas políticas;
- Influenciar atitudes e comportamentos através de estratégias de comunicação e narrativas persuasivas.

Trata-se de dimensões gerais que visam balizar as medidas práticas a implementar no âmbito de uma estratégia de diplomacia pública.

De uma forma mais intuitiva e simples, Noya (2007, p. 93) considera que a concretização das políticas implica objetivos de três tipos: informação, educação e

cultura estabelecendo uma clara contraposição da diplomacia pública a outras atividades de comunicação externa dos Estados como a publicidade ou os assuntos externos.

De uma outra perspectiva ainda mais diversa, Henrikson sublinha que a diplomacia pública procura estabelecer uma parceria, dado que uma parceria:

Não liga apenas. Deve unificar de alguma forma. Deve engendrar um sentido do todo (...). Há normalmente um elemento de tensão em qualquer parceria, dadas as diferentes personalidades, individuais ou organizacionais, que estão envolvidas. Isto é seguramente verdade com os governos. É também verdade com alianças ou organizações. E é ainda mais verdade em parcerias que se propõem juntar de alguma forma diferentes culturas, diferentes ideologias e diferentes histórias também – ou seja, sociedades em diferentes estádios de desenvolvimento e com diferentes memórias e histórias para contar. A diplomacia está de facto baseada na diferença, na mútua estranheza. É dialética. Envolve contraditório (Henrikson, 2006, p. 37-38).

Henrikson (idem) identifica cinco áreas fundamentais de ação para a diplomacia pública:

- Consolidação – Chegar às audiências;
- Contenção – Estratégia defensiva, passiva para prevenir o aumento de influência de outro país;
- Penetração – Envolve chegar aos públicos-alvo através de programas de rádio, intercâmbios culturais e relações de negócio. É lenta e envolve subtileza;
- Alargamento – da frente de ação;
- Transformação – Promoção de valores nacionais na convicção de que serão os melhores para o mundo.

Por sua vez, Melissen, (citado por Zaharna, 2009, p. 91) define diplomacia pública como ações que visam promover e manter relações internacionais estáveis, através de:

- Programas de intercâmbio cultural e educacional;
- Visitas de liderança;

- Institutos de cultura e língua;
- Projetos de ajuda ao desenvolvimento;

No entanto, a implementação prática de uma estratégia prática de diplomacia pública conta muitas vezes com limitações que são assimétricas entre os diferentes países. Uma das principais carências é a da formação de profissionais especializados nesta disciplina e um dos principais obstáculos à formação em diplomacia pública é a falta de recursos humanos e financeiros em muitos países menos dotados (Hemery, 2005, p. 195). Outra possível razão são as comunicações limitadas internamente com eletricidade e telefone intermitentes. Por outro lado, mesmo que não existam limitações técnicas, as atitudes podem constituir-se como barreiras reais.

O antigo embaixador Christopher Ross apresenta ainda outra proposta para a operacionalização da diplomacia pública. Ross (2003, p. 22) argumenta que:

As políticas podem ainda ser criadas em conversas privadas, confidenciais entre diplomatas profissionais, tal como o eram há 200 anos atrás, mas nenhuma iniciativa política pode ser bem-sucedida no longo prazo sem o entendimento e apoio de múltiplos públicos externos e outros atores não estatais (p. 22).

Ross considera sete pilares:

- Defesa da política, fazendo com que as políticas governamentais sejam entendidas pelos públicos do exterior;
- Contextualizar as suas políticas, que deverão permanecer enraizadas nos valores fundamentais e na cultura dos EUA;
- Ganhando credibilidade, dizendo-se aquilo que realmente se pensa;
- Adequar mensagens a audiências específicas;
- Média de massas nacionais e transnacionais;
- Alianças e parcerias, dada a importância e número de atores não-governamentais, ONG, empresas globais, organizações humanitárias;
- Diálogo e intercâmbios, sublinhando-se a importância da escuta na diplomacia pública.

Na prática, a eficácia de uma estratégia de diplomacia pública está muito diretamente associada à sua multidisciplinaridade (ver ponto 4.1.). Para que os objetivos definidos sejam concretizados deverão ser satisfeitas ações no âmbito das relações públicas, gestão, comunicação, economia para além de questões ligadas à implementação prática como a definição de metas adequadas, e a implementação de táticas consonantes. Tal corresponderia ao que Lenczowski apelida de “diplomacia de largo espectro”.

A realização das possibilidades de diplomacia pública deverá ter em consideração a necessidade da sua integração com outras políticas. É o conjunto de instrumentos de diplomacia pública que combinados com a diplomacia pública tradicional, e integrados com outras políticas estatais que compreendem à proposta de Lenczowski de “diplomacia de largo espectro”.

Para a necessária integração ao nível da grande estratégia, Lenczowski considera necessário combinar o conhecimento de todas as dimensões da diplomacia pública e a correta estruturação do aparelho de diplomacia pública.

À semelhança de Noya, Hemery não concorda que a diplomacia pública seja uma função auxiliar de apoio ao exercício da diplomacia tradicional. Entende por isso que um diplomata tradicional deverá dominar as técnicas de diplomacia pública. Hemery considera faltar o treino especializado de alcance estratégico na generalidade dos programas de formação existentes neste domínio, sublinhando a falta de programas de formação em diplomacia pública em instituições internacionais na ONU e UE.

Pelo contrário, outros autores olham para a diplomacia pública de uma forma mais instrumental e auxiliar. Armstrong (2009, p. 68) considera que a diplomacia pública deverá ser uma ferramenta simultaneamente estratégica e tática operando ao nível de diversos níveis de um governo, devendo tornar-se uma arte operacional. Este autor considera que a diplomacia pública deverá contribuir para aumentar o entendimento do público-alvo através de conversações bilaterais e construção de credibilidade.

Estes são objetivos que apenas poderão ser atingidos no longo prazo, requerendo a adoção de ações consonantes com esse horizonte temporal. No entanto, como refere Kelley (2009, p. 76), muitas vezes as ações de curto prazo acabam por prevalecer face a

estratégias de longo prazo, cujo comprometimento permanente raras vezes os Estados seguem de forma coerente, comprometendo a concretização desses objetivos.

Outro aspeto relevante na operacionalização da diplomacia pública refere-se à existência de contextos específicos e localizados que poderão exigir a adoção de estratégias de diplomacia pública. Um contexto que leva a que invariavelmente os países tendam a virar-se para ações práticas de diplomacia pública com objetivos muito específicos e bem determinados é o contexto de guerra (Gregory, citado por Kelley, 2009, p. 80).

Por outro lado, as ações de diplomacia pública deverão ter em conta o contexto específico em que irão ser implementadas. Uma estratégia de diplomacia pública eficaz deverá estar ajustada a cada região ou Estado alvo para corresponder aos desafios e oportunidades locais e calcular possíveis resultados e consequências para os interesses nacionais e para a sociedade global (Orlova, 2009, p. 89).

Nesse sentido, a responsabilidade por uma estratégia de diplomacia pública não poderá ser responsabilidade de um único órgão do Estado. Deverá recolher os contributo dos vários níveis da administração pública de um país, com recurso ao contributo de privados se necessário, e deverá avaliar pormenorizadamente as características do público-alvo.

Desafios à administração pública

Para a concretização destes objetivos, Riordan (2005) considera que a diplomacia governamental terá de reformar-se e reestruturar-se de forma radical, eliminando funções que se tornaram desnecessárias em função da mudança tecnológica e social, e acolhendo serviços melhores e mais eficientes feitos por privados, colaborando com o sector privado e deixando-o seguir quando for mais adequado. Considera que os ministérios dos negócios estrangeiros devem utilizar a nova tecnologia para retirar as hierarquias da elaboração da política e das estruturas de gestão.

Riordan (2005, p. 151) considera que as estratégias de diplomacia pública deverão no contexto atual conhecer uma mudança cultural, sobretudo no que se refere ao secretismo e às portas fechadas. Havendo coisas sobre as quais se deve manter a

confidencialidade, tal deverá constituir a exceção e não a regra. Teriam que abrir-se aos atores não estatais, ao mundo acadêmico, à imprensa e ao público em geral. Sendo certo que a diplomacia tradicional já não cumpre o seu papel no mundo atual.

Um dos objetivos fundamentais das estratégias de diplomacia pública é o da luta contra o terrorismo. A conquista das ‘mentes e corações’ das populações de outros países é fundamental na concretização deste objetivo, só sendo possível através de ações consistentes e credíveis no longo prazo.

Neste contexto, é de primordial importância a atuação das organizações não-governamentais, das universidades, de instituições de cooperação cultural, de instituições desportivas, que detêm uma credibilidade perante as populações externas que os governos não conseguem muitas vezes ter. No entanto, tal não significa, que mesmo nesses contextos os diplomatas tradicionais deixem de ser importantes e que deixe de ser relevante a sua preparação no âmbito da diplomacia pública. Significa apenas que, em função do contexto, e das dimensões mais relevantes da diplomacia pública em cada caso, diferentes atores poderão ter uma intervenção diferente.

Riordan refere que apesar dos diplomatas terem um papel muito importante no debate com outros governos e elites políticas, muitas vezes não são os interlocutores ideais, porque lhes falta credibilidade por serem agentes governamentais. Para além deste aspeto, Riordan sublinha que “falta-lhes muitas vezes conhecimento específico em assuntos-chave. O seu papel na manutenção de relações com os governos pode ser conflituante com o compromisso com a sociedade civil no seu conjunto” (Riordan, 2004, p. 12).

Pelo que o compromisso com as sociedades civis estrangeiras é muitas vezes melhor “através de agentes não-governamentais das suas próprias sociedades civis. Ao contrário dos diplomatas, têm credibilidade” (ibidem).

Riordan considera que o papel do governo e dos diplomatas em relação a estes agentes não-governamentais será muito mais o de catalisadores, coordenando as suas atividades dentro de uma estratégia global, dando por vezes apoio técnico e financeiro discreto.

Por outro lado, em muitos casos é necessário o acompanhamento permanente das ações de diplomacia pública empreendidas. Como refere Zorthian (2002), existe a

necessidade de que após a adoção de uma política no âmbito da diplomacia pública, especialmente de ações passíveis de incompreensões a nível global, ser feito um trabalho mais eficaz ao nível da racionalização e explicação da política.

A diplomacia pública não poderá também ter um papel excessivamente paternalista face aos públicos externos. Em muitas situações, será relevante sobretudo o estabelecimento de pontes para a comunicação, e encontrar objetivos e interesses comuns que a potenciem. A este respeito, Hussein Amin (2009, p. 125) exemplificando com o caso da diplomacia pública americana no Médio Oriente, refere que a diplomacia pública no futuro deverá deixar de tentar tanto educar os públicos externos acerca dos valores nacionais para passar a criar diálogos acerca dos assuntos e ideias que estão a bloquear o estabelecimento de relações. Trata-se de a diplomacia pública ser mais que uma comunicação num só sentido, deverá convencer o público-alvo de que a informação que estão a ver e a ouvir é correta e de que existe respeito pelas culturas locais. Pelo que uma estratégia de diplomacia pública, como sublinha Cull, deve começar pela escuta, e só depois agir a partir do que foi escutado.

Taylor (2006, p. 7) considera que o problema principal com a diplomacia pública é o facto de ser muito difícil medir a sua eficácia, porque se refere a influência, um conceito muito intangível, e por ter sido conduzida por potências ricas, também foi acusada de ser imperialismo cultural.

Operacionalização da diplomacia pública e relações públicas

Uma das formas de minimizar esta dificuldade poderá passar pela utilização de ferramentas habitualmente usadas nas relações públicas.

Como vimos anteriormente, a utilização de instrumentos associados às relações públicas poderá constituir também um elemento importante na conceção das estratégias de diplomacia pública. Copeland (2006, p. 19) lamenta que os diplomatas façam pouco uso de um instrumento especificamente desenhado para registar e monitorizar mudanças nas visões e atitudes do público, as pesquisas ou estudos de opinião pública, tratando-se de um instrumento que oferece aos diplomatas públicos a possibilidade de vislumbrar mudanças ocorrendo no ambiente público. Copeland considera que raramente os diplomatas públicos recorrem aos resultados de sondagens, ou outras formas mais

simples de pesquisas como as entrevistas, para servir de guião à sua ação política internacional, permitindo maiores níveis de transparência e de demonstração do trabalho feito.

Os estudos de opinião pública são um elemento fundamental de avaliação do trabalho dos diplomatas públicos, dado que é essa opinião pública que é o alvo da sua atuação. Pelo que este elemento, não deve ser negligenciado.

Neste âmbito, Pratkanis (2009, p. 118) considera dois modelos para atingir os objetivos da diplomacia pública:

- **Publicidade e Marca:** O objetivo é desenvolver uma imagem positiva e favorável de um produto e posicionar essa imagem de marca de modo a que compita efetivamente num nicho ou segmento. A publicidade deverá ser vista como uma técnica e não como uma estratégia para estabelecer esforços de diplomacia pública. A filosofia de marca ignora a dinâmica, natureza competitiva do conflito internacional. Como técnica é útil para fornecer informação em certas situações;
- **Relações Públicas:** Consiste num conjunto de técnicas desenhadas para aumentar a atenção de uma entidade para criar uma impressão favorável dessa entidade. Procura atingir os seus objetivos através da disseminação de imagens e o estabelecimento e uso de relações e redes para moldar uma ideia (kits imprensa, vídeos, lobbying) É usada com muitos sucessos e falhanços. As RP podem criar um importante efeito visual, e usando relações sociais influenciar as agendas dos mass media.

Também Lynch (2006) sustenta que a “avalanche de estudos de opinião cria uma oportunidade única para os diplomatas públicos, mas também alguns perigos. Uma diplomacia pública bem-sucedida deve ter informação rigorosa acerca das atitudes, ideias e preferências de públicos-alvo” (p. 31). Mas a explosão de estudos de opinião pública pode levar a que os decisores políticos recebam mais informação que a que consigam analisar, ou que recebam informação irrelevante.

Este autor considera que os estudos de mercado deverão ser usados como um diagnóstico, verificando os efeitos das políticas e fornecendo sinais de falha da política.

Mas a sua importância não poderá ser exagerada. Nem sempre será razoável mudar radicalmente as políticas como reação a um estudo, no entanto, as causas das mudanças de opinião pelo público deverão ser analisadas, e integradas no respetivo contexto político e social específico.

Taylor (2006, p. 61) recomenda o uso de estudos encomendados, à medida das necessidades da entidade contratante, como alternativa à simples leitura de inquéritos com uma natureza pública. Estes estudos deverão debruçar-se sobre questões não consideradas nos inquéritos públicos como:

- “O porquê de estarmos à frente ou atrás?”;
- “Sobre que políticas ou assuntos devo ou não devo falar?”;
- “Quando deverão ser introduzidos novos tópicos, políticas ou programas?”;
- “Qual o nosso interlocutor mais credível e respeitado?”;
- “Que mensagens são mais ou menos eficazes?”;
- “Quando será necessária a mudança de tópico?”;
- “Qual a importância das elites nos governos e públicos? Quem são? Quais as suas opiniões ou atitudes? O que os poderá influenciar?”;
- “Haverá diferenças importantes entre segmentos da população, baseados na religião, geografia, linguagem ou outras causas demográficas?”;
- Que potenciais aliados ou apoiantes existem que possam ser encorajados ou ajudados, e qual a melhor forma de o fazer?”;

Taylor (2006, p. 64) sublinha que os diplomatas públicos deverão usar metodologias quantitativas, mas também qualitativas – estudos de opinião, entrevistas profundas ou grupos de discussão. No entanto, a opinião proveniente de grupos de discussão deverá ser validada por estudos quantitativos (como os estudos de mercado).

No entanto, o processo de avaliação não deverá passar apenas pelo recurso a técnicas do domínio das relações públicas. O atual ambiente comunicacional, caracterizado pela organização fundamentalmente em redes, exige um conhecimento adequado da estrutura e funcionamento dessas redes. Fisher (2010, p. 16) considera ainda fundamental que se mapeie o ambiente em que as organizações de diplomacia

pública atuam. Este autor considera que é importante encontrar as redes com significado. Fisher apresenta exemplos de mapeamento:

- Encontrar os pontos centrais numa rede que estão a recolher ou agregar informação e assegurar que elas estão a receber a nossa informação;
- Entender como os motores de busca veem a Rede. Tem a vantagem de dar uma perspetiva particular de como as páginas ou lugares se relacionam uns com os outros *online*;
- Mapear a rede com a qual estamos comprometidos para ver quem mais está a agir como ponto central na rede.

Fisher (2010, p. 49) considera que estas técnicas permitem estudar praticamente em tempo real como é que iniciativas específicas estão a evoluir e analisar os seus desenvolvimentos ao longo do tempo. Considera que uma gestão do conhecimento eficaz e o mapeamento dos dados através da análise de rede pode ser um meio efetivo de aumentar o impacto e a eficiência da diplomacia pública através da visualização dos recursos disponíveis.

O trabalho de avaliação e monitorização é dificultado pelo relativo alheamento das populações nacionais pelo que se passa no exterior e pelos interesses de outros povos.

A sociedade parece não ter hoje uma ideia muito clara das necessidades existentes ao nível internacional, de qual a sua imagem no exterior, qual a perceção que os outros povos têm das suas ações e convicções. Uma razão poderá estar no facto de “a cobertura dos assuntos internacionais nos média tradicionais – televisão, rádio, jornais – continuar a diminuir” (Copeland, 2006, p. 22). Copeland refere uma polarização em assuntos nacionais ou sensacionalistas, uma tendência para notícias breves e pouca análise à substância, que não contribui para que a sociedade, e em parte os governantes, não tenham a total consciência das ameaças que se colocam a cada país, vindas do exterior ou resultantes de assuntos de carácter global.

Este autor considera que o aumento da insegurança no trabalho, mudanças geracionais e uma inquietação crescente devido assuntos de carácter nacional tem servido para aumentar os níveis de desconforto, fadiga induzida e apatia.

Avaliação

A avaliação das iniciativas e ações desencadeadas é um elemento fundamental em qualquer estratégia de diplomacia pública.

Neste tópico específico o Ministério dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca (2007, p. 7) publicita um contributo importante e apresenta os seguintes objetivos para a avaliação da iniciativa de diplomacia pública:

- Qual foi o efeito da comunicação face ao planeado?
- O que correu bem e o que correu menos bem?
- Revisão dos recursos consumidos;

E as seguintes questões de avaliação:

- Descrição da atividade/projeto/comunicação e seu objetivo;
- Descrição do processo de implementação (avaliação; receção do grupo-alvo da atividade; cobertura pelos média);
- Conclusão: o objetivo foi atingido?;
- Lições aprendidas: o que pode ser feito melhor da próxima vez?

Tecnologia

O elemento tecnológico deverá neste contexto ser amplamente explorado e estudado nos seus diversos aspetos e especificidades comunicacionais. Como refere Fisher (2010, p. 8) não é a existência da tecnologia só por si, ou o entendimento isolado das redes que tem o potencial de dar corpo às operações de diplomacia pública, é forma como estes dois fatores são combinados entre si que irá possibilitar a realização das operações de diplomacia pública no terreno. Este autor considera que os sítios de redes sociais, os blogues e o Twitter são o novo domínio essencial do funcionário de um serviço externo. Considera relevante o investimento neste domínio, dado que se os funcionários estiverem limitados “nas formas como podem contactar com indivíduos, particularmente nos meios de comunicação, as conversas irão continuar sem eles, e a capacidade de ouvir, comprometer ou influenciar será perdida” (Fisher, 2010, p. 14). Será importante que as organizações que fazem diplomacia pública não limitem o

acesso dos seus funcionários a espaços ou plataformas como o Skype, YouTube ou Facebook.

Por outro lado, a evolução tecnológica poderá também implicar algumas limitações ao exercício livre da atividade diplomática e à criatividade dos diplomatas. Finn (2000) refere que a autonomia dos diplomatas foi fortemente reduzida dada a diminuição da distância efetiva entre a embaixada e o país de origem, propiciando um controlo mais próximo sobre o diplomata, tornando-o mais diretamente dependente da estrutura hierárquica na sua ação diária.

E a este nível é também fundamental assegurar a autonomia e criatividade dos diplomatas públicos. Trata-se de um domínio onde a flexibilidade e a capacitação individual são muito importantes, dado que é necessário, em tempo real, influenciar a opinião e a perceção das audiências externas.

Fundamento

É importante considerar parâmetros e balizas de atuação que orientem a atuação dos profissionais de diplomacia pública. Copeland (2009, p. 166) considera que apesar de a diplomacia pública perseguir interesses, a diplomacia pública é movida por valores, aquilo que os governos consideram importantes. Estes valores envolvem uma comunicação nos dois sentidos, transparência, cooperação, respeito e acordo em objetivos partilhados, envolvendo, no fundo, empatia e diálogo, antíteses do poder coercivo.

Lenczowski (2011) considera que “em última instância, o que deverá ditar a conduta da diplomacia pública e a escolha das ferramentas de diplomacia pública (...) é a consideração das implicações de formação de opinião no desenvolvimento e implementação de todas as políticas externas para que possam inspirar confiança” (p. 23).

Tal como referido insistentemente por autores como Philip Taylor ou Daryl Copeland (2009, p. 169) considera que a credibilidade é a chave na ação do diplomata público.

No mesmo sentido, Arquilla & Ronfeldt (1999, p. 65) sublinham que uma estratégia de diplomacia pública terá de estar assente na verdade, requer a colaboração entre governos e ONG e requer algum apoio popular à partida. Em situações em que a sociedade está dividida, poderá ser feita campanha procurando convencer os cidadãos dos méritos da estratégia. Em situações em que existe uma oposição muito expressiva da sociedade, deverá operar-se uma mudança de política.

Neste mesmo sentido, Riordan (2004) enquadra a centralidade da diplomacia pública na atividade diplomática global no século XXI, no facto de que, “a nova agenda de segurança requer uma abordagem mais colaborativa da política externa” (p. 1).

Um dos aspetos mais problemáticos no âmbito dos estudos sobre diplomacia pública refere-se à avaliação do seu impacto, algo ainda mais complicado no que se refere aos intercâmbios (Scott-Smith, 2012, p. 151). O mesmo refere Delgado Gómez-Escalonilla (2012, p. 269), sustentando que essa estimacão se apoia em indícios, insuficientes e interpretáveis, mas que pelo menos permitem indagar sobre algumas das vias empregues para irradiar a influência.

Intercâmbios

Por outro lado, Scott-Smith (2012, p. 125) refere que o Foreign Leader Program, hoje International Visitor Leadership Program foi o mais importante programa de intercâmbio patrocinado pelo governo dos EUA. Tendo começado como uma ferramenta diplomática própria da Guerra Fria, continuou posteriormente a funcionar como parte das atividades americanas de diplomacia pública, continuando os diplomatas americanos a considerar esta iniciativa de intercâmbio como a mais proveitosa dentro das ferramentas de diplomacia pública postas à disposição.

Este foi um programa orientado maioritariamente para destinatários europeus no pós-II Guerra Mundial, com uma representação muito expressiva de alemães, com o objetivo de democratizar a sociedade alemã e reorientar as redes sociais, intelectuais e políticas face aos EUA. “O Leadership Program pretendia exercer influência sobre as sociedades democráticas de uma forma que se ajustasse o mais possível aos princípios de liberdade individual, e que se parecesse o menos possível a uma ingerência exterior” (Scott-Smith, 2012, p. 128).

Tratou-se de um programa cuja execução teve a influência de “técnicas provenientes da guerra psicológica, assim como pelas investigações no terreno da comunicação, desenvolvidas com fins políticos” (idem, p. 133), tendo por base os estudos do impacto dos meios de comunicação sobre as audiências, e suas repercussões para a manutenção do poder político.

Uma das pessoas que frequentou o programa foi uma então jovem deputada Margaret Thatcher, o que terá servido para melhorar as suas atitudes face aos EUA que já eram de si favoráveis (idem, p. 147).

Scott Smith atribui uma dimensão auxiliar à diplomacia pública face à diplomacia tradicional. Este autor considera que “uma diplomacia pública eficiente não apenas suaviza o caminho até à tomada de decisões diplomáticas, como prepara o cenário a partir do qual, se interpretam essas decisões” (Scott-Smith, 2012, p. 154).

Contexto militar

No que se refere à aplicação da diplomacia pública no contexto militar, Carnes Lord (2007, p. 113) referindo-se ao caso americano, defende que a diplomacia pública, enquanto instrumento da política nacional de segurança precisa de uma base institucional mais sólida, uma infraestrutura estabelecida de educação e treino, um quadro de pessoal estável, uma doutrina operacional, e papéis e missões que são entendidas e aceites por todos os atores envolvidos.

Este autor considera que os EUA desarmaram-se a si próprios de ferramentas de diplomacia pública no pós-guerra fria. Considera ainda que a terminologia é vaga e flutuante, existindo dúvidas quanto à missão básica da diplomacia pública e nível de envolvimento das várias entidades públicas, incluindo as militares. Este autor considera que os esforços para alinhar as INFOOP com a diplomacia pública têm falhado.

Um dos instrumentos usados no contexto militar é o da decepção militar, que assenta numa ação que visa enganar o interlocutor. A este respeito, Grattan (2005) sublinha que “a componente de decepção militar das operações de informação não é compatível com a negociação (...) quando revelada a decepção militar é minada a credibilidade do negociador” (p. 7).

Neste contexto também a questão da legitimidade se coloca, nomeadamente quanto à credibilidade que as instituições militares possam ter para o desempenho da diplomacia pública (ver ponto 4.12).

Grande estratégia

Lenczowski defende a criação de uma grande estratégia abrangendo todas as entidades e dimensões associadas à diplomacia pública. Para Lenczowski (2011, p. 10) deverá ser criada uma estratégia de influência política, consistida de vários elementos essenciais que não apenas a diplomacia pública e as comunicações estratégicas definidas de forma estrita, mas todo o âmbito de operações como diplomacia cultural, estratégia psicológica, ação política e guerra política, para além da influência política da diplomacia tradicional.

A criação desta cultura passaria por uma mudança nos incentivos de carreira que enfatizasse a diplomacia pública, que possibilitasse aos profissionais desta área a mesma possibilidade de ascensão na carreira que os profissionais da diplomacia tradicional, criando formação profissional em diplomacia pública, aumentando a especialização por área geográfica, a melhoria das capacidades linguísticas e comunicacionais, com uma ênfase muito significativa no conhecimento completo de técnicas de comunicação ou a aquisição de conhecimento sobre ideias, ideologias e doutrinas religiosas externas (idem, p. 100).

4.8. Credibilidade e Ética

Na diplomacia pública, tal como em muitos domínios da comunicação, a credibilidade é fundamental para a concretização dos objetivos previamente definidos. No atual ambiente comunicacional, caracterizado por uma abundância de informação, a batalha pela credibilidade ganhou uma importância acrescida. Tal como refere Nye (citado por Hayden, 2012, p. 7) há cinquenta anos atrás as lutas políticas referiam-se à capacidade de controlar e transmitir informação escassa, enquanto que hoje referem-se à criação e destruição da credibilidade. Neste contexto, as infraestruturas de comunicação

são fundamentais para gerir a credibilidade, dado que disseminam a informação que molda as perceções.

A credibilidade assume uma importância muito grande nesta perspetiva, quanto mais credível for a comunicação maior capacidade de afirmação terá. Pelo que a capacidade de afirmação perante uma audiência está diretamente associada à capacidade de ser credível. Nye prevê as futuras batalhas de comunicação como batalhas de credibilidade.

Como refere Nye (2002), em função do “paradoxo da abundância” e do custo cada vez mais reduzido da transmissão de dados, “a capacidade para transmitir é bastante menos importante como recurso de poder do que antes” (p. 254). No entanto, a capacidade para filtrar informação é cada vez mais importante, centrando-se os conflitos políticos “menos em torno da capacidade para transmitir informação do que em torno da criação e destruição da credibilidade” (ibidem).

Como sustenta, Zaharna (citada por Gass and Seiter, 2009, p. 154) num contexto em que não há credibilidade, nenhuma informação tem a capacidade de atrair outros.

O conceito de credibilidade congrega em si diferentes dimensões, cruciais para a eficácia do ato comunicacional.

O’Keefe (citado por Gass and Seiter, 2009) define credibilidade como os “julgamentos efetuados pelo recipiente da mensagem relativamente à crença no comunicador” (p. 155), considerando três dimensões fundamentais:

- Credibilidade é dinâmica;
- Credibilidade é específica a cada situação e cultura;
- Credibilidade é uma construção multi-dimensional.

Este autor considera que as três dimensões da credibilidade, quando aplicadas à diplomacia pública, traduzir-se-ão em:

- *Perícia*;
- *Confiança*;
- *Goodwill*;

Quem procura projetar credibilidade através da diplomacia pública deverá adotar uma abordagem centrada na audiência. Há uma grande necessidade de sensibilidade cultural nesta matéria. As três dimensões da credibilidade são muito importantes em conjunto, não se poderão verificar isoladamente. Poderá haver necessidade de equilíbrio entre o uso do *hard power* mas o *goodwill* é essencial.

No atual ambiente comunicacional, caracterizado por uma sobrecarga de informação e multiplicidade de atores a batalha pela conquista da credibilidade é cada vez mais complexa e difícil. Heller e Persson (2009, pp. 230-231) referem que a credibilidade da informação e comunicação originária dos vários governos está a diminuir, sendo qualificada de suspeita.

A credibilidade é cada vez mais um recurso fundamental quando se tenta conquistar os ‘corações e mentes’ das pessoas. Qualquer dano na credibilidade é difícil de corrigir, especialmente porque tende a criar um mau círculo de perceção negativa acabam por ser ignoradas ou interpretadas como novas tentativas para enganar.

Sem credibilidade, uma campanha de influência social é impossível. A confiança e credibilidade são uma plataforma importante em qualquer campanha de comunicações, especialmente em democracia (Pratkanis, 2007, p. 63).

A confiança e a credibilidade também são obtidas através do estabelecimento de relações sociais simples e da simples troca de experiência. A este respeito, Anholt (2008, p. 42) sublinha que a credibilidade da fonte de uma qualquer mensagem ou ação é tão significativa na determinação do seu impacto como a lente cultural através da qual é observada.

Bollier (2003) realça o facto de as novas variedades de informação estarem a criar novos dilemas:

Como poderão os líderes políticos e diplomatas verificar a fiabilidade das fontes? Que notícias contam e que análises políticas importam, quais deverão ser desconsideradas? Quanto à credibilidade percecionada de uma fonte pode mostrá-la respeitável independentemente da dúbia qualidade da informação? (p. 10).

Por outro lado, a absorção da informação pode tornar-se mais difícil através da Internet, dado encontrar-se descontextualizada do orador original, da localização física e das circunstâncias sociais. A credibilidade irá assim assentar muito no contexto social, na origem da mensagem e na identidade do emissor.

A modificação do ambiente comunicacional e a sua complexificação, expondo muitas vezes contradições éticas dos Estados, tem conduzido estes a estratégias diferenciadas de atuação.

O recurso a organizações fora do Estado poderá ser uma forma eficaz de obter uma credibilidade acrescida face à apresentada pelos organismos estatais. Uma das principais soluções adotadas é o recurso à ação de ONG.

Muita da credibilidade das ONG deriva do conhecimento técnico e a legitimidade da perceção de serem uma força democrática e moral representando as visões dos cidadãos que alinham com as suas posições e puderam ser mobilizados para aplicar pressão política nos governos de um determinado Estado e movê-lo na direção pretendida (Oglesby, 2010, p. 19).

A credibilidade na ação poderá depender da reputação de um determinado ator, no que se traduz num processo do qual poderá não haver plena consciência por parte dos sujeitos dessa ação, tal como referem Cuesta e Gaspar (2013):

A reputação atua em grande medida desta maneira: emite determinados sinais sociais que induzem o recetor destas a tomar decisões positivas e, portanto, a atuar em consequência. Este processo produz-se pela rota periférica, de tal maneira que a reputação está atuando sobre os sujeitos sem que estejam muito conscientes disso, através de mecanismos muito rápidos e processamentos truncados (p. 63).

4.9. Diplomacia pública e propaganda

O termo propaganda foi inventado pela Igreja Católica no século XVII, nos tempos do Papa Gregório XV, para descrever uma organização desenhada para combater o crescimento do Protestantismo, referia-se inicialmente a semear ideias e valores, e estava relacionada com a fé.

O termo é utilizado para descrever ações praticadas anteriormente pela Igreja Católica. Lecrerc (2000, p. 93) associa a propaganda aos sermões da Igreja na Idade Média, feitos primeiramente no início do século XIII pelas ordens mendicantes (Dominicanos e Franciscanos), que fazem da pregação um eixo privilegiado da sua atividade missionária. Mais tarde, a tipografia veio possibilitar a alfabetização da massa, facilitando a pregação oral e o ensino. Os Jesuítas deram grande importância ao ensino e pregação utilizando a propaganda, tal como entendida e definida naquele contexto (idem, p. 95).

Lecrerc argumenta que a propaganda não é uma prática nova. “Se entendermos por propaganda a vontade de certas elites, de certos poderes de influenciar as opiniões da massa da população, de controlar as suas crenças e práticas, de inculcar ao conjunto do corpo social certas formas de discursos culturais, ideológicos, religiosos, então é incontestável que a propaganda não é uma invenção do século XX, nem da modernidade tipográfica. A propaganda é anterior não somente ao aparecimento dos mass media mas também da imprensa e da tipografia” (Lecrerc, 2000, p. 88).

Para Lecrerc

Antes do final do século XVIII este termo não possuía de todo o sentido contemporâneo que implica a vontade de influenciar as atitudes de uma população numa dada direção (...) A propaganda significa então a difusão de uma crença, a difusão da verdadeira fé, ou seja, evangelização, o espírito de missão (idem, p. 112).

Pelo que o uso da propaganda aparece ligado à existência de uma opinião pública e de uma comunicação para as massas que detêm o poder público. Este não é um contexto considerado particularmente favorável por Ortega y Gasset.

Ortega y Gasset (1930) refere que o poder público sujeito ao triunfo das massas tem uma atuação que “se reduz a evitar o conflito a todo o momento, não a resolvê-lo, mas a escapar dele de imediato” (p. 107), o poder público exercido pelas massas é onipotente e efêmero. “O homem-massa é o homem cuja vida carece de projeto e vai à deriva. Por isso não constrói nada, mesmo que as suas possibilidades, os seus poderes, sejam enormes” (ibidem).

Nos dias de hoje, o termo propaganda é usualmente associado a uma falta de credibilidade da mensagem a transmitir, em resultado de atividades propagandísticas de ética questionável seguidas pelos Estados e que acabaram por lhe atribuir uma conotação fortemente negativa.

Para o Departamento de Defesa dos EUA³⁵, propaganda refere-se a “qualquer forma de comunicação adversa, especialmente de uma natureza enviesada ou enganadora, concebida para influenciar as opiniões, emoções, atitudes ou comportamento de qualquer grupo para beneficiar o patrocinador da ação, direta ou indiretamente”.

Já em 1938, Willert (1938) sustentava que propaganda se dividia em duas categorias, “por um lado as notícias, e por outro, tudo o que se pudesse encaixar sob o nome de propaganda cultural, que significa tudo desde a produção do tipo de super-filmes que os russos fazem sair até a apresentação de uma escola para rapazes na Boys Own Paper³⁶” (p. 814).

Para Lecrerc (2000) propaganda refere-se a “uma forma de comunicação deliberadamente manipulada, o esforço deliberado para influenciar os resultados de uma controvérsia, a favor da posição preferida pelo propagandista (...) para ser eficaz, a propaganda deve ser total; deve utilizar o conjunto de meios técnicos dos *mass media*” (p. 113).

A generalidade dos principais autores de diplomacia pública evidencia as diferenças entre diplomacia pública e propaganda. No entanto, às vezes a fronteira entre um e outro podem não ser assim tão evidentes. Veja-se, por exemplo, o seguinte excerto constante da introdução ao texto da Cimeira “Private Sector Summit On Public Diplomacy”, iniciativa do Departamento de Estado dos EUA e da PR Coalition: “A separação entre quem somos e como gostaríamos de ser percecionados é desencorajadoramente grande (...) Esta foi uma oportunidade para mostrar o que pode ser feito para apresentar uma visão positiva da América ao resto do mundo. Esse é o trabalho da diplomacia pública” (U.S. Department of State and the PR Coalition, 2007, p. 5).

³⁵ Joint Publication 3-13.1, Military Information Support Operations, Department of Defense, Washington DC, 2011.

³⁶ revista britânica para jovens com uma base cristã publicada entre 1879 e 1967

Poderá facilmente argumentar-se que este excerto, para além de se referir à orientação de ações de diplomacia pública, também poderia servir para definir os objetivos de ações de propaganda.

Niño e Montero (2012) referem que o início da Guerra Fria marcou uma mudança radical na relação dos EUA com o conceito de propaganda. Na primeira metade do século XX havia muitas críticas ao uso deste instrumento dado que

A própria essência da propaganda oficial era contrária ao espírito liberal que alimentava a tradição política norte-americana, um de cujos princípios mais queridos era a não interferência do governo na formação da opinião pública. Até 1948, tanto o Congresso como a administração norte-americanos consideraram que a intervenção do Estado para manipular as opiniões das pessoas só seria legítima em situações de emergência nacional como podiam ser os dos conflitos bélicos em que tinha intervindo o país (p. 14).

Pelo que imediatamente após o fim da guerra “a primeira reação dos Estados Unidos foi suprimir os organismos de propaganda criados pela administração federal” (ibidem).

Uma terminada a guerra, a propaganda de Estado não tinha razão de ser num mundo que se pretendia organizar “num espírito de cooperação pacífica entre as nações, dotado de um sistema informativo aberto, com livre circulação de ideias e notícias onde, para além do mais, as agências de notícias norte-americanas gozavam de uma supremacia indiscutível” (Niño & Montero, 2012, p. 15).

Como referem estes autores, apesar da oposição geral, o Departamento de Estado pretendia a manutenção de serviços de informação e propaganda cultural de acordo com a importância obtida no pós-guerra, considerando que a superioridade obtida pelo país no domínio da informação deveria ser aproveitada em benefício dos interesses nacionais.

A rádio *Voice of America* foi o instrumento encontrado para dar uma imagem verdadeira e completa da vida nos EUA e das suas políticas, desenvolvendo o que se havia herdado desde os tempos de guerra. Face aos receios do capitólio, acordou-se que o Estado tivesse um papel de mero coordenador, deixando o desenvolvimento dos programas, na medida do possível para os privados. Neste contexto, surgiu em 1946, a

Lei Fulbright com o intuito de promover intercâmbios culturais entre os EUA e o resto do mundo, “mediante um maior intercâmbio de conhecimentos e criando contactos no domínio do ensino superior. Esta parecia a melhor forma de assegurar, no mundo do pós-guerra, a livre circulação de ideias e a cooperação entre profissionais de todos os países” (Niño & Montero, 2012, p. 15).

No entanto, o contexto internacional viria a alterar-se substancialmente a partir de 1947 face a sinais crescentes de uma ameaça soviética a pairar sobre a Europa, tanto a nível militar como político. Como referem Niño e Montero, para fazer face a essa ameaça tornava-se necessário restabelecer a prosperidade nos países capitalistas para reforçar a coesão social contra a subversão. Nesse contexto, é criado o Plano Marshall para recuperar as economias europeias com o objetivo de reforçar os votos anticomunistas e mostrar os benefícios do mercado livre às populações sob o domínio soviético.

Para conter o comunismo não foram empregues os instrumentos clássicos da política internacional como a diplomacia e as alianças militares, todas as ações passaram a ser consideradas válidas desde que contribuíssem para o objetivo final. A política informativa e cultural no exterior, nesta nova conjuntura marcada pela tensão internacional, começou a ser apreciada como um instrumento de propaganda útil para complementar o Plano Marshall e as demais medidas de atuação contra o comunismo. A necessidade de desenvolver a propaganda no estrangeiro tornou-se ainda mais evidente quando os soviéticos e o Cominform levantaram uma campanha violenta contra o plano de reconstrução europeia promovido pelo Secretário de Estado Marshall (Niño & Montero, 2012, p. 16).

Niño & Montero (idem, p. 16) referem ainda que teóricos do realismo político como Morgenthau também contribuíram para legitimar o uso da propaganda pelo Estado, não apenas em conjunturas bélicas, considerando que a propaganda se deveria juntar à diplomacia e à força militar como terceiro instrumento para que uma nação conseguisse atingir os seus objetivos, sustentando que independentemente do instrumento a utilizar o que deveria ser feito era promover o próprio interesse tratando de modificar a mente do oponente.

Face ao avanço da Guerra Fria, em 1948 o congressista Karl Mundt e o senador Alexander Smith patrocinaram o *Informational and Educational Exchange Act*, que

viria a ficar conhecido como Lei Smith-Mundt, que institucionalizou o programa de informação do Departamento de Estado, que viria a abarcar

Todos os tipos de propaganda: por um lado, a difusão de informações sobre os Estados Unidos, os seus valores e objetivos do seu governo, através da imprensa, da rádio, do cinema, dos centros de informação ou qualquer outro meio de difusão; por outro lado, o intercâmbio de estudantes e de professores, o envio de livros e publicações, a criação de escolas e bibliotecas no estrangeiro, entendido todo ele como uma maneira mais de dar a conhecer os Estados Unidos (Niño & Montero, 2012, p. 17).

Esta lei legitimou a propaganda oficial no exterior. Como referem Niño e Montero (idem) “a partir da aprovação da lei, os defensores da propaganda política, da orientação do trabalho para a «informação», impuseram-se claramente aos partidários das relações culturais” (p. 17).

A criação em 1948 de um *National Psychological Strategy Board* refletia também uma estratégia de guerra psicológica, iniciando operações subversivas na Europa Oriental. Nesta altura a *Voice of America* tornou-se o principal instrumento propagandístico dos EUA, anulando também a ideia de que a guerra psicológica seria admissível apenas em tempos de guerra.

Desde essa altura a administração norte-americana decidiu usar de forma intensiva os meios de comunicação em massa para dirigir-se à opinião internacional, em apoio aos seus objetivos de segurança nacional.

Como referem Niño e Montero (2012) outro grande marco no desenvolvimento da propaganda dos EUA deu-se com a criação da *United States Information Agency* em 1953, com o objetivo de criar um “clima de confiança no mundo não comunista e desenvolver o respeito pela forma de civilização representada pelos EUA” (p. 18). Estes autores referem que esta ação se apoiava na convicção de que o povo americano partilhava com milhões de outros homens o respeito por valores que incluíam a “crença numa divindade, a liberdade individual e nacional, o direito à propriedade e a um nível de vida conveniente, à dignidade do ser humano e à visão de um mundo pacífico em que as nações resolvem as suas diferenças por via do compromisso e cooperação no quadro da Nações Unidas” (ibidem).

Niño e Montero (idem, p. 19) referem que esta agência tinha quatro objetivos:

- Explicar aos estrangeiros os objetivos e a política do governo dos EUA
- Demonstrar a correlação existente entre a política dos EUA e as aspirações das outras nações do mundo;
- Desmascarar e anular qualquer tentativa de deturpar os objetivos e política dos EUA;
- Oferecer um panorama geral dos aspetos da vida do povo americano que facilite a compreensão das políticas do seu governo.

Estes autores sustentam que a política de informação, apesar de encomendada a uma agência independente do Departamento de Estado, considerava-se intimamente ligada à execução da política externa e devia coordenar-se com esta. Para Niño e Montero, diplomacia pública tratou-se apenas de uma nova expressão menos agressiva para descrever ações de propaganda.

Outro termo muitas vezes confundido com o de propaganda é o de publicidade, sendo que, por vezes, são utilizados como sinónimos. No entanto, trata-se de termos diferenciados, “a diferença fundamental, para além dos objetivos de difusão ideológica da propaganda é que o característico de esta tem sido a sua tendência à simulação de intenções e dos seus meios, frente à vocação pública e aberta da atividade anunciadora e publicitária” (Eguizábal, 1998, p. 14).

Niño e Montero (idem, p. 25) consideram que o termo adotado por Edward Murrow do ‘Center for Public Diplomacy’, estabelecido em 1965, foi utilizado depois a nível governamental como guarda-chuva para designar o conjunto das suas atribuições, “e nos últimos vinte anos saiu das esferas governamentais para ser adotado pela ciência política e mais recentemente pelos historiadores” (ibidem).

Estes autores argumentam que o êxito da expressão «diplomacia pública» deriva do facto de poder utilizar-se com um sentido muito parecido ao de propaganda, mas evitando as conotações negativas da palavra. Sustentam ainda que a expressão remete para as relações públicas e para uma espécie de marketing legítimo da política externa praticado pelo Estado. Referem ainda que o termo diplomacia pública apela à distinção entre diplomacia secreta e diplomacia aberta, como refere Riordan.

Dentro desta ótica particular, Niño e Montero (2012) definem diplomacia pública como “todas as atividades financiadas por organismos governamentais para influir na opinião pública internacional, obter reconhecimento e prestígio internacional, o que inclui tanto a propaganda informativa, como a especificamente cultural” (p. 25).

Trata-se, portanto, de um olhar para a diplomacia pública em que esta é de facto muito assemelhada à propaganda.

Também Arndt (2012, p. 392) sublinha o modo como as diversas entidades que se dedicavam a ações de propaganda procuravam evitar ao máximo o uso do termo, fundamentalmente nos anos 1960, o que levou a CIA a chegar ao extremo de qualificar as suas atividades como “liberdade cultural”.

Também este autor relaciona a origem da utilização do termo diplomacia pública com um exercício disfarçado da propaganda, afirmando que em 1967, Edmund Gullion ao procurar um nome para um novo centro na Universidade de Tufts, terá pensado em chamá-lo Centro Murrow para a propaganda, porque era o que fazia a USIA, mas como sabia que a palavra era um tabu, “ocorreu-lhe um novo eufemismo: diplomacia pública” (Arndt, 2012, p. 393).

Pelo que, independentemente das diferenças que a diplomacia pública foi incorporando ao longo do tempo, a escolha do termo, naquele contexto, terá visado simplesmente a não utilização do termo propaganda.

No mesmo sentido, Rodriguez (2012, p. 291) refere-se que a diplomacia pública é “propaganda cultural no exterior” chamada de diplomacia pública pelos seus estratégias, que concluíram que uma das mais eficazes formas de passar informação para o exterior, seria através dos institutos culturais.

A confirmar a perceção de que a diplomacia pública no seu início era vista como uma atividade propagandística, o facto de “nos anos 50, mais de 50 centros da USIA ou institutos similares, especializados na diplomacia pública terem sido objeto de incêndios e saques” (Rodriguez, 2012, p. 303).

Montero (2012) refere que “entre 1938 e 1948 teve lugar a implantação definitiva dos programas dos EUA de diplomacia pública” (p. 313) face à necessidade

de contrariar a propaganda nazi. Neste contexto, Montero mais uma vez equipara a diplomacia pública à atividade propagandística.

Esta visão não é partilhada por muitos autores. Nye (2011, p. 104) considera errada a opção de alguns autores de considerar a expressão diplomacia pública como eufemismo para propaganda, sustentando que a propaganda simples é contraproducente como diplomacia pública, não correspondendo também a diplomacia pública a meras campanhas de relações públicas. Nye sublinha que um elemento central da diplomacia pública se refere à criação de relações de longo prazo, que criam um contexto base para as políticas governamentais, o que não acontece com as duas outras modalidades acima indicadas.

No entanto, na verdade algumas ações rotuladas como associadas a diplomacia pública assemelham-se de facto a ações de propaganda. Pratkanis (2009, p. 111) refere o uso da diplomacia pública e do *soft power* na invocação de emoções primárias como o ódio, medo, insegurança (nazis, guerra fria, Ruanda). Nestes casos estaremos a falar de propaganda, não correspondendo à moderna definição de diplomacia pública, nem à definição suportada no presente trabalho. Este autor dá ainda os exemplos de Saddam Hussein, Kuwait e do governo dos EUA.

Zaharna (citada por Kelley, 2009, p. 75) sublinha a distinção entre propaganda e diplomacia pública, considerando que a primeira é caracterizada pelo segredo, decepção e coerção, enquanto que no segundo caso estaremos perante comunicação pública aberta.

O embaixador Richard Holbrooke citado por Kelley (2009, p. 75) equivale a diplomacia pública, a guerra psicológica ou propaganda. Kelley (ibidem) considera que apesar de todo o desenvolvimento e expansão de comunicações patrocinadas pelos governos, o estilo propagandístico nunca desapareceu das atividades de diplomacia pública.

Outros autores separam completamente os dois conceitos como é o caso de Edward Murrow e Philip Taylor, que assentam a diplomacia pública na credibilidade da informação transparente. Neste sentido, muitos académicos têm defendido que a credibilidade dos governos é cada vez mais importante e deverá ser protegida de forma cada vez mais cuidada em função da proliferação de tecnologias de informação e comunicação que tornam mais fácil as diferenças entre as palavras e os atos.

Numa perspetiva um pouco diferente, Seib (2012) apesar de não igualizar os dois termos, estabelece um grande paralelismo entre diplomacia pública e propaganda, considerando que a ação de Hitler foi em grande medida de diplomacia pública, tendo adaptado a “a sua máquina de propaganda a exigências da diplomacia pública – algumas vezes separando um público externo do seu governo, outras tentando embalar” (pp. 112-116).

Zaharna (2010, p. 77) refere-se à distinção entre propaganda e diplomacia pública, discordando da convicção por parte de muitos autores de que diplomacia pública se trata apenas de propaganda disfarçada.

Esta autora sustenta que o essencial para uma mensagem ser catalogada de diplomacia pública ou de propaganda não se refere ao conteúdo das mensagens mas à fonte da mensagem. A fonte significa o rigor do seu conteúdo, daí a propaganda nazi ou a propaganda comunista.

Zaharna (idem, p. 78) considera que de uma perspetiva comunicacional, tanto a propaganda como a diplomacia pública são ferramentas persuasivas que um governo pode usar para informar uma audiência externa. A distinção técnica refere-se ao grau de transparência e controlo. A propaganda deliberadamente manipula a comunicação para que algum aspeto seja ocultado da audiência e a audiência seja compelida a aceitar a mensagem. O engano e a coerção são os resultados pretendidos da propaganda.

A diplomacia pública, por definição, é aberta e a audiência é livre de aceitar ou rejeitar a comunicação. Qualquer coerção ou engano públicos minariam a eficácia da diplomacia pública. O contexto distinguirá as situações em que um governo deverá usar propaganda ou diplomacia pública.

Politicamente, a diplomacia pública é a ferramenta de eleição para comunicar política e ganhar a confiança e apoios públicos. Para ser confiável, a diplomacia pública deverá ser absolutamente credível se o governo quiser ter sucesso. O valor afirmativo da diplomacia pública está associado à sua credibilidade, quanto mais credível a diplomacia pública e um governo, mais afirmativa é.

Zaharna (2009, p. 86) chama a atenção para a dispersão de trabalhos na área da diplomacia pública em tópicos distintos como propaganda, *nation-building* ou programas culturais que evidenciam uma grande dispersão de tópicos e multiplicidade

de definições que dificultam uma estabilização do conceito. No entanto, o ponto-chave é o da comunicação com públicos internacionais.

De forma relevante, Joseph Nye sublinha o elemento moral como meio para distinguir a diplomacia pública da propaganda.

Por sua vez, Joseph Nye distingue a diplomacia pública da propaganda fundamentalmente a partir dos propósitos de base que estiverem em causa. Para Nye (2010), a diplomacia pública poderá ser considerada propaganda caso sirva um propósito imoral. A este respeito, Nye refere que se a diplomacia pública degenerar em propaganda não apenas falha na persuasão, mas pode impedir a ação do *soft power*.

4.9.1 Tipos de propaganda

Niño e Montero (2012, p. 23) distinguem dois tipos diferentes de propaganda, que se desenvolveram nos EUA:

- Propaganda política – com o objetivo de difundir uma visão da realidade internacional de acordo com os interesses da política externa norte-americana;
- Propaganda cultural – com a utilização de meios e conteúdos relacionados com o âmbito da cultura – intercâmbios educacionais, ensino de línguas, fundação de escolas, representações teatrais, exposições artísticas, manutenção de bibliotecas, publicação e difusão de livros.

Os dois tipos de propaganda procuravam influir nas atitudes e disposições da população.

A propaganda política ou informativa “usava meios rápidos como a imprensa, a rádio, a cinematografia e destinava-se a atingir objetivos de curto prazo: combater ideologicamente o comunismo, explicar a política externa do seu país ou reforçar as alianças do mundo ocidental” (ibidem).

Os programas de intercâmbio educativo e cultural perseguiram objetivos de mais longo prazo: “a captação das elites, a difusão da *American Way of Life*, mostrar as realizações da sua sociedade e melhorar a valorização da sua produção cultural.

Utilizava mecanismos lentos, que produziam resultados duradouros mas incertos e que não se ajustavam sempre aos objetivos imediatos da política externa” (ibidem).

Como referem Niño e Montero, a diplomacia cultural atuava ao nível dos valores e das crenças, enquanto que a propaganda política atuava ao nível das opiniões, embora por vezes alguns programas incorporassem elementos referentes aos dois tipos de propaganda.

A propaganda cultural não gerava uma reação negativa entre a população dos EUA, enquanto que as políticas de informação geravam receios e resistências, gerando-se na sociedade norte-americana uma separação entre os partidários da primeira forma propagandística e os partidários da segunda forma. Como sublinham Niño e Montero, à medida que a Guerra Fria foi avançando, foi ganhando a aceitação o exercício da segunda que acabou por ser a faceta dominante da propaganda dos EUA.

Nos anos de 1950’s surge também o termo de propaganda psicológica, aplicado pelos próprios funcionários dos EUA, pelo que o termo propaganda era utilizado abertamente dentro das instituições dos EUA. No entanto, para o exterior o uso da palavra era contornado por forma a camuflar uma atividade mal vista pela sociedade. Niño e Montero referem o uso de expressões “políticas de informação”, “de intercâmbio” ou de “cooperação” como forma de mascarar aquela atividade, apenas se usando o termo propaganda para as atividades desenvolvidas pelos oponentes.

Niño e Montero (2012) sustentam que é esta “busca consciente de eufemismos acabaria derivando na generalização do termo «diplomacia pública»” (p. 25).

No entanto, o atual ambiente comunicacional exige que se vá além da propaganda, procurando entender o público-alvo, e não se limitando como no caso da propaganda a uma comunicação num único sentido. É necessário ir além de formas intelectuais de comunicar, lidando com imagens, emoções e experiência, provando a relevância da entidade emissora (Leonard, 2002, p. 46).

4.10. *Nation branding* – A marca país

A gestão da marca de um país é uma modalidade da diplomacia pública que se pratica, fundamentalmente, através da utilização de técnicas que originalmente foram

usadas no sector empresarial na área do *marketing* e do *branding* aplicadas ao contexto mais generalizado de um país.

A exploração da marca país começou com a Revolução Francesa, que levou à criação de toda uma nova marca em França, introduzindo novos títulos, rituais, uniformes, honras, sistema educativo e legal que foi exportado para todos os seus domínios, para além da bandeira e do hino. A influência foi de tal forma significativa que “o código legal de Napoleão mantém-se ativo na estrutura legal de grande parte da Europa de hoje” (Olins, 2005, p. 170).

Este foi um contexto em que toda a simbologia nacional conheceu uma alteração profunda, tal como toda a forma de estruturação do país.

Como sublinha Rana (2011) “as imagens são poderosas, forçando os países a melhorar a forma como são percecionados, a criarem uma nova marca para si próprios, para a obtenção de benefícios, tanto tangíveis como intangíveis” (p. 75).

Num certo sentido, existe uma analogia entre as marcas comerciais normais e as marcas dos países, sendo as marcas dos países à semelhança das marcas comerciais “igualmente críticas para o progresso e prosperidade desses países dada a sua influência nas opiniões e comportamentos dos públicos-alvo de cada país: investidores estrangeiros, turistas, consumidores, estudantes, empresários, parceiros comerciais, os média, outros governos, doadores, agências multilaterais” (Anholt, 2008, p. 31).

Anholt considera esta dimensão fundamental no atual contexto de globalização, em que cada país, cidade ou região tem de competir com todas as outras pela sua quota mundial de transações comerciais, culturais, sociais e políticas. As imagens e a marca torna-se assim um fator crítico, fornecendo um atalho para uma decisão de aquisição informada.

A França foi provavelmente o país que mais influenciou a marca-país de outros países. No entanto, considera que operações de *rebranding* como a ocorrida em França ocorreram em muitos outros países, referindo serem exemplos igualmente relevantes os da Alemanha com Bismarck ou da Turquia com Ataturk (Olins, 2005, p. 170).

Por outro lado, o *branding* pode ser uma ferramenta eficaz para combater a tendência de erosão do peso nacional e influência que os Estados-nação têm vindo a sofrer no contexto da globalização (Copeland, 2009, p. 193).

Do ponto de vista económico, para Olins a marca-país é especialmente relevante em três domínios relativamente aos quais os países estão em direta e aberta concorrência: as exportações de marcas, o investimento direto estrangeiro e o turismo (Olins, 2005, p. 172).

Olins (*ibidem*) faz uma distinção dos países em função das suas especializações, relevando as que considera serem as marcas emblemáticas de um país. Refere-se à marca Alemanha associando-a aos carros e suas marcas, a marcas técnicas como Siemens e Bosch, estando o país dissociado de outros sectores, como por exemplo, a moda. Pelo que marcas de outros sectores de atividade como a Hugo Boss, Nivea ou SAP não enfatizam a sua origem alemã na gestão da sua marca. A marca-país encontra-se neste caso associada a uma pequena esfera de atividade, o que não acontece com todos os países, como a França e os EUA cuja imagem é mais diversificada.

Na definição de uma estratégia há que ter em conta que os cidadãos são muito suscetíveis às ideias transmitidas pelas marcas, estabelecendo-se um fenómeno de lealdade a marcas. A ligação entre marcas e a ideia de um país é atestada pela dificuldade da Olivetti em estabelecer-se como uma marca tecnológica sendo associada a um país de moda, a Hugo Boss em estabelecer-se como uma marca de moda, num país de engenharia e eficiência técnica. Daí o produtor de eletrónica inglês Dixons ter escolhido a designação Matsui para ganhar a reputação japonesa (Leonard, 2002, p. 68).

Outros exemplos que poderemos indicar são os da marca de roupa espanhola Massimo Dutti ou da marca portuguesa Giovanni Galli que escolheram designação italiana para tentar obter ganhos com a reputação italiana no sector da moda.

Nem todos os autores utilizam a expressão marca país para designar as atividades de promoção e afirmação da identidade de um país. Anholt (2008, p. 36) considera que a expressão ‘identidade competitiva’ é mais adequada que a de ‘marca país’ dado que permitirá mais facilmente perceber que é requerido um plano que mobilize estratégias, atividades, investimentos, inovações e comunicações do maior número possível de setores nacionais, tanto do sector público como do privado, de uma

forma concertada para provar ao mundo que a nação merece uma imagem diferente, mais vasta e mais positiva.

Anholt defende que os países criam e gerem as suas imagens perante o exterior a partir de seis atividades:

- Promoção turística;
- Bens e serviços exportados;
- Decisões políticas do governo do país;
- A forma como o país solicita investimento direto estrangeiro e recruta empreendedores, trabalhadores, investigadores e estudantes;
- Intercâmbio cultural e desportivo;
- A forma como as pessoas do país se comportam, tanto quando viajam, como quando recebem turistas;

A teoria da identidade competitiva de Anholt prevê que os atores associados a cada uma das seis formas de criação de imagem acima referidas estabeleçam uma coligação próxima a longo prazo assente em três domínios:

- Estratégia – a coligação necessita de criar uma narrativa clara, inspiradora do que é o país e do que são as pessoas;
- Substância – Deverão ser encontradas formas para estimular e coordenar políticas, investimentos, estratégias, comportamentos e inovações para sustentar reforçar a narrativa;
- Ações simbólicas- As inovações, estruturas, legislação, reformas, investimentos, instituições ou políticas devem ter uma componente sugestiva, memorável, pitoresca ou inspiradora.

Refira-se, no entanto, que Anholt (2008, p. 40) sublinha que os conceitos de identidade competitiva e diplomacia pública são distintos, apesar de muitas vezes confundidos. Apesar da importância da identidade competitiva, a diplomacia pública é muito mais que isso, e abrange um conjunto muito mais vasto de domínios.

De um modo geral, o *branding* compreende consistência, conformidade, sendo o seu conteúdo fundamental, enquanto que a diplomacia pública envolve a explicação da

mensagem, pedido de comentários e reporte da resposta, privilegiando a forma sobre o conteúdo, alargando o espaço comunicacional criando um enquadramento comum de referência.

No entanto, como vimos acima, existem sobreposições entre diplomacia pública o *nation-branding*, e importantes semelhanças.

A gestão da marca de um país faz-se também em função das circunstâncias políticas específicas por ele atravessadas. Os países da Europa de Leste, por exemplo, sentiram a necessidade de construir novas marcas-país que os distanciassem do passado comunista (Olins, 2005, p. 172) e lhes possibilitasse uma afirmação consistente e renovada no contexto das economias de mercado.

Dada a sistemática utilização de técnicas oriundas, fundamentalmente, do sector privado, esta é uma modalidade da diplomacia pública, que com grande probabilidade, tenderá a requerer uma participação significativa e ativa de atores oriundos do sector privado, pelo menos numa fase inicial. Olins (2005, p. 178) considera que os programas de *branding* devem ser geridos simultaneamente por setores públicos e privados (não excluindo nenhum dos dois) através de grupos pequenos, dedicados e coordenados com uma visão de longo prazo, requerendo a participação de organizações ligadas à cultura, turismo, desporto, moda, artes, câmaras de comércio, governos para que o esforço de promoção nacional seja globalmente bem coordenado.

Numa perspetiva semelhante, também Rana (2011, p. 89) sustenta que no domínio da gestão de uma marca país o que melhor funciona são as parcerias público-privadas, considerando que a marca país abrange um conjunto vasto de dimensões, algumas para além do alcance do governo de um país.

Rana (idem, p. 90) propõe uma abordagem para a gestão da marca de um país baseada nos seguintes passos:

- Construir metas quantificadas, seja para a promoção turística, mobilização do investimento ou promoção de exportações;
- Afetação de fundos para estudos de mercado antes e depois da campanha;
- Desde a conceção à implementação da estratégia, todo o exercício de verá contar com a participação de diferentes atores;

- Ter cuidado ao direcionar algum objetivo da estratégia também para o mercado interno;

Para agregar uma nação em torno de um objetivo comum de promoção de uma marca torna-se necessário encontrar algo em que toda a nação se sinta representada. Para Olins foco para um programa nacional deverá ser um símbolo, adotado por todas as organizações participantes no programa (Olins, 2005, p. 172).

Terá de ser encontrado um símbolo representativo de um país, que evidencie o que o mesmo tem de único e quais as vantagens comparativas que detém face aos seus concorrentes e permita atrair o seu público-alvo.

Trata-se em grande medida de valorizar e afirmar a identidade de um país, a sua história e a sua cultura com a expectativa que daí advenham vantagens futuras. Hernández (2012, p. 3) olha para a diplomacia pública na perspetiva da identidade e da gestão da imagem.

Relativamente a uma cronologia das ações relativas à marca país, Noya (2007, pp. 96) refere que foi nos anos 90 que se assistiu a um crescimento das inicial forte das ações da marca país. No entanto, é depois do 11 de setembro que essas ações se tornam mais visíveis e expressivas, particularmente nos EUA.

No contexto específico dos EUA a nomeação de Charlotte Beers para o governo americano para o cargo de Sub-Secretária para a diplomacia pública e *public affairs* até 2003, significou um óbvio investimento em alguém com uma experiência muito substancial no sector privado com o objetivo de criar uma imagem favorável aos EUA e mitigar a hostilidade àquela nação evidenciada no 11 de setembro.

Armstrong (2009, p. 67) considera mesmo que, a partir do 11 de setembro, a diplomacia pública dos EUA transformou-se em algo pouco mais que gestão de marcas.

No entanto, a experiência de Charlotte Beers enquanto responsável pela diplomacia pública dos EUA acabou por não ser muito favorável. Apesar de parecer necessária uma participação relevante do sector privado na gestão da marca de um país, será preciso sempre ter presente que os sectores público e privado não são a mesma coisa. Apesar do contributo que o *branding* poderá ter para o exercício da diplomacia

pública na perspectiva da gestão da marca de um país e apesar das semelhanças existentes, será preciso ter presente que *branding* e diplomacia pública são disciplinas diferentes uma da outra.

Relativamente às semelhanças existentes entre *branding* e diplomacia pública, verifica-se que nas duas situações existe o recurso a símbolos e nomes, que “invocam imagens, crenças, ideias e emoções nas mentes do público. Trata-se da gestão de intangíveis. Transmitir esses sentimentos e informações é um dos objetivos principais das duas estratégias” (Hernández, 2012, p. 117). Para Hernández o segundo objetivo comum é a função educativa e o terceiro a construção de relações, através de boas relações, baseadas na confiança e transparência, desenrola-se uma imagem pública positiva.

Por seu lado, Gilboa (2008, p. 68) defende que a diplomacia pública e o *branding* são muito parecidas numas áreas, mas diferentes noutras. São semelhantes nas imagens e gestão de símbolos, construção de relações, e uso abundante da comunicação em massa. As diferenças referem-se aos objetivos e resultados, mais vendas vs. política externa, meios, tipos de comunicação, gestão linguagem e cultura.

Outros pontos em comum referem-se à necessidade de utilização de meios de comunicação e de sistemas de informação adequados, como aliás, acontece com o exercício da generalidade das modalidades de diplomacia pública no contexto do atual ambiente comunicacional ou da era de comunicação global (como denominada por Rhonda Zaharna).

Por sua vez, Copeland (2009, p. 170) considera que a diplomacia pública apresenta semelhanças com a gestão de marcas no sentido em que procura estreitar a distância entre a perceção e a realidade, sendo que um conjunto crescente de países desenvolve esforços para gerir a sua imagem e reputação, a sua imagem global.

No entanto, tal deverá envolver comunicação nos dois sentidos para que o potencial total da diplomacia pública seja atingido. Sendo a gestão de marcas, importada do setor privado, com uma tendência para utilizar os média pagos para atingir resultados económicos e comerciais.

Copeland considera que, enquanto que a diplomacia pública se refere à soma de esforços dos governos para promover valores, políticas e interesses no exterior

comunicando com as populações e influenciando a opinião pública internacional, a marca consiste na percepção partilhada de um local, produto ou pessoa em torno dos quais se pode congrega um interesse.

Uma marca é o que distingue algo. A gestão da marca de um país envolve contar uma única história com uma forma e direção claras. Trata-se mas uma forma de comunicação política.

As marcas demoram anos a construir mas são facilmente danificadas e devem ser protegidas e promovidas constantemente. Como sublinha Copeland (2009, p. 171) os países que falham na promoção da sua marca arriscam perder a sua credibilidade e *soft power*.

Copeland considera que na gestão específica da marca de um país procede-se à criação de uma predisposição positiva relativamente a uma nacionalidade específica, enquanto que os agentes de diplomacia pública, pelo contrário, procuram o apoio para uma política internacional específica através do diálogo. Pelo que uma política de diplomacia pública poderá ter uma componente de *branding*, mas as iniciativas de diplomacia pública tendem a ser mais focadas, enquanto que as campanhas de *branding* podem ter uma componente de diplomacia pública, mas podem assentar ainda em técnica de propaganda e outras formas de comunicação num único sentido.

Nem todos os métodos utilizados pelos privados estão adaptados às exigências existentes na provisão de bens pelo Estado. Wolf Jr. & Rosen (2004, p. 5) sustentam que os esforços de marketing bem-sucedidos na promoção de bens privados, poderão não estar adaptados à promoção de bens públicos. A receptividade aos bens públicos requer um elevado grau de aceitação, adoção e prática por outros.

A diplomacia pública procura o estabelecimento de uma opinião pública favorável e criar relações sólidas, sustentáveis num prazo longo, no contexto de uma relação próxima, enquanto que o *branding* está mais orientado para o mercado e para o curto prazo e para o intercâmbio que aos bens intangíveis e ao *soft power* que exigem atuações no longo prazo (Hernández, 2012, p. 118-119).

Por outro lado, na diplomacia pública é usada uma linguagem mais formal e cuidada, enquanto que o *branding* utiliza uma linguagem mais direta, orientada diretamente para o público-alvo definido.

Este último aspeto deriva de outra importante diferença existente e que se refere a um fator temporal. Enquanto que na gestão da marca de um país terá de considerar um horizonte temporal muito alargado, nem sempre tal acontece no caso do *branding*, em que também são exigíveis resultados a um prazo mais curto.

Quanto ao produto que se comunica, Hernández sublinha que a diplomacia pública põe a ênfase na identidade e nos valores do país, e o *branding* centra-se nos bens e serviços que se podem oferecer dentro do mercado internacional e a imagem projetada no exterior.

É claro também que o processo de afirmação de uma identidade e de valores é um processo mais complexo que a afirmação de uma imagem de bens e serviços a oferecer. Busca-se a construção de uma reputação firme, o que requer uma consistente e coerente prolongada ao longo do tempo.

Face às semelhanças e diferenças existentes entre as duas disciplinas, Hernández (2012, p. 133) considera que os modelos de diplomacia pública e de *branding* são complementares, considerando que os maiores riscos que existem são os de uma diplomacia pública pancomunicadora e uma estratégia de *branding* vazia de conteúdo identitário.

Numa definição, porventura demasiado simplista, mas clarificadora e aceitável, Copeland (2009, p. 171) considera que se a diplomacia pública é a história do país, o *branding* será uma capa apelativa, criando para gerar um apelo instintivo aos consumidores da política internacional, encorajando-os a comprar o livro. A diplomacia pública de um país deverá apoiar o *branding* e vice-versa.

A visão deste autor é a de que a substância está na diplomacia pública e a aparência no *branding*. Copeland (2009, p. 174) chama a atenção para o facto de muitos atores pensarem a diplomacia pública como um programa e o *branding* como uma campanha, no entanto, considera que em conjunto, as duas disciplinas corresponderão a uma nova forma de fazer diplomacia.

Uma estratégia de promoção da marca de um país apresenta importantes especificidades. Como refere Taylor (2010) existem limites à marca que cada país consegue projetar de si próprio, dado que as marcas de cada país são muito mais complexas que “automóveis ou detergentes”. Se a abordagem for a projeção de valores

nacionais através do marketing, haverá um conjunto limitado de pessoas a querer comprar o produto. Mas se a abordagem for a da diplomacia pública enquanto função do Estado na era da informação baseada na mutualidade e reciprocidade, onde a celebração da diferença é importante, independentemente da religião, credo ou cultura, então haverá sempre grandes hipóteses de sucesso ao longo do tempo.

Ideia de ‘Gross National Cool’

O exemplo da utilização do *branding* na diplomacia pública no caso do Japão é particularmente interessante.

No caso do Japão, o *branding* assenta fundamentalmente nos produtos culturais e indústrias criativas. Em 2010, verificou-se o lançamento da base estratégica para uma “Cool Japan Division” para promover no exterior a indústria cultural japonesa, fundamentalmente a animação, moda e comida. Um dos aspetos cruciais desta organização referiu-se às parcerias público-privadas.

O MOFA japonês justifica esta opção com “o impacto da opinião pública na política diplomática tem aumentado devido ao desenvolvimento dramático da Internet e dos meios de comunicação em massa”.

O MOFA promove dentro da diplomacia cultural a *pop culture diplomacy*. Assenta na confiança na centralidade dos produtos dos média como uma ferramenta para os consumidores culturais – mudança conceptual importante face à igualização da diplomacia pública à disseminação de informação e propaganda. A ênfase na cultura pop reflete a forma como o uso dos produtos dos média levam ao entendimento do seu mundo e à gestão sua identidade.

O Japão ganhará poder a partir da popularidade dos seus produtos culturais, gerando a criação de uma marca país em torno da sua cultura.

Em 2002 foi lançada a convenção ‘Japan Expo’ para publicitar vários aspetos da cultura pop japonesa, que tem vindo a crescer com o apoio do MOFA, METI, Agência de Turismo Japonesa e Governo Francês. Trata-se da maior exposição de cultura japonesa do mundo e estima-se que tenha um impacto objetivo na marca país japonesa.

O MOFA promoveu também um outro espaço de partilha cultural, a World Cosplay Summit, em que os fãs se disfarçam de personagens do anime, manga e vídeo-jogos com disfarces feitos pelos próprios e partilham o seu interesse na cultura pop japonesa. O objetivo é o de “contribuir para a criação de um intercâmbio internacional de cultura jovem nascida no Japão através da manga e do anime” (ibidem).

Em 2009, o MOFA nomeou três “Trend Communicators” para promover a cultura pop japonesa, conhecidos como embaixadores *kawaii*.

4.11. Privatização da Diplomacia Pública?

O 11 de setembro foi um marco muito importante na história da diplomacia pública. Foi um momento de reflexão sobre o que tinha corrido mal até aí. Uma das principais conclusões foi a de que as instituições governamentais poderiam estar com dificuldade em lidar com um ambiente comunicacional diferente.

No contexto específico dos EUA, na sequência do 11 de setembro, foi criada uma ‘Independent Task Force’ para criar uma estratégia de diplomacia pública para os EUA que contrariasse os sentimentos de antiamericanismo que se faziam sentir de forma crescente a nível global, com muitos cidadãos individuais a discordarem de decisões políticas fundamentais dos EUA.

O relatório da ‘Independent Task Force’ sublinha que esse “antiamericanismo está a ameaçar a segurança nacional dos EUA e comprometendo a eficácia da (...) diplomacia” (Peterson et al, 2003, p. 18). Considera que o antiamericanismo é profundo e sistémico.

Um dos aspetos mais relevantes deste relatório refere-se ao diferencial observado entre os sectores público e privado. O documento sublinha que “o sector privado dos EUA liderou o mundo na revolução das comunicações, com o governo a ficar muito para trás (...) e que como resultado o papel fundamental da diplomacia pública e a sua relação com a política externa mudou” (Peterson et al, 2003, pp. 19-20).

Um dos argumentos vai comumente referidos para justificar a privatização de funções da diplomacia pública é o da credibilidade. Defende-se que as audiências externas estarão mais recetivas e atribuirão mais credibilidade a mensagens

provenientes de organizações não-governamentais que diretamente de fontes governamentais.

Um estudo da Edelman Public Relations Worlwide que aponta existir mais confiança por parte de públicos externos nas organizações não-governamentais em primeiro lugar, nos negócios em segundo lugar e no governo em terceiro (Fitzpatrick, 2009, p. 158).

Na prática, a credibilidade da informação e da comunicação originária dos vários governos está a diminuir, sendo qualificada em diversos casos, de suspeita (Heller and Persson, 2009, pp. 230-231). Holtzman, (citado por Orlova, 2009) refere que a melhor forma de fazer diplomacia pública é através das pessoas normais, sendo que em muitos casos serão os atores privados a ter mais credibilidade para desempenhar essa função.

Também Guolin Shen enfatiza fortemente esta dimensão. Shen (2009, p. 105) sublinha o facto de que o governo (americano) não é a única voz no exterior no âmbito da diplomacia pública, sendo muitas vezes uma voz questionada e considerada como não credível. Este autor também sublinha que ONG, fundações privadas, empresas transnacionais, os média comercial e indivíduos podem desempenhar atividades de diplomacia pública de forma eficaz no exterior. Este autor também sublinha que em muitos estudos as ONG são consideradas pela população as instituições estrangeiras mais credíveis.

Por outro lado, as ONG e as fundações privadas são mais flexíveis podendo mais facilmente cooperar com governos estrangeiros.

Esta lógica insere-se na perspectiva de Karen Hughes dar poder às entidades do setor privado e indivíduos, sugerindo também a sua privatização. Esta agente pública defendia também que os agentes governamentais não eram reconhecidos como os mais credíveis nem os mãos poderosos.

Reinhard (2009, p. 195) é também da opinião de que as empresas estarão em posição privilegiada para cumprir com alguns dos desafios da diplomacia pública, argumentando que as empresas serão mais credíveis.

Particularmente em contextos de maior tensão e hostilidade o recurso a organizações não-governamentais para o desempenho de algumas das funções de diplomacia pública parece claramente justificado.

Uma das necessidades fundamentais observadas é a de que os EUA deverão ser capazes de falar diretamente com os públicos externos, em tempo real usando novos canais de comunicação.

O relatório da ‘Independent Task Force’ considera que o governo não aproveita os “vastos talentos e recursos do sector privado americano” (Peterson et al, 2003, p. 29), argumentando que “a diplomacia pública dará muito mais vigor ao governo se houver um papel muito mais vasto para o sector privado” (ibidem), argumentando com as seguintes razões:

- As audiências do governo americano tendem a ser agentes estrangeiros, pelo que a comunicação tem de obedecer a protocolos diplomáticos de comunicação;
- As comunicações governamentais tendem a ser rígidas;
- É importante comunicar as crenças americanas num debate aberto e democrático, que admite fraquezas e usa a verdade como a forma mais forte de diplomacia pública;
- Provavelmente o governo não conseguirá atrair o número suficiente de profissionais criativos, preferindo os média e indústria de entretenimento cooperar com privados como ONG, do que o governo;
- A política externa dos EUA é muitas vezes comunicada de forma que leva frustração e ressentimento;
- Os EUA dedicam poucos recursos a programas de diplomacia pública.

O relatório apresenta as seguintes recomendações:

- Fazer com que a formulação da política externa seja mais sensível a preocupações de diplomacia pública, lembrando a frase de Edward Morrow, antigo diretor da USIA de que os esforços de diplomacia pública deverão estar presentes “on the take offs, not just the crash landings”, estando presente desde o momento da formulação das políticas e não apenas em situações críticas;

- Fortalecer as estruturas de coordenação da diplomacia pública;
- Emitir uma Diretiva de Decisão Presidencial em diplomacia pública, de modo a mostrar comprometimento do Presidente com a estratégia;
- Iniciar uma avaliação estruturada de avaliação da prontidão diplomática e priorização de gastos;
- Aumentar a capacidade de ouvir os públicos externos;
- Elaborar mensagens mostrando a coincidência dos valores americanos com os valores em outros sítios do mundo;
- Cobrir o espaço existente entre as iniciativas públicas e privadas criando uma “Corporation for Public Diplomacy” independente e não lucrativa;
- Estabelecer um instituto de formação independente em diplomacia pública;
- Estabelecer um corpo de reserva em diplomacia pública;
- Assegurar que a diplomacia pública é central no trabalho de todos os diplomatas;
- Melhorar o treino dos diplomatas;
- Expandir o alcance das mensagens no exterior;
- Criar relações com sentido entre o governo e jornalistas estrangeiros;
- Apoiar vozes de moderação no sentido de lhes permitir compromisso no debate nas suas sociedades;
- Adotar uma abordagem de compromisso que envolve ouvir, dialogar, debater e construção de relações;
- Responder à emissão por satélite e realidades da era da Internet;
- Criar pontes entre a sociedade americana e outras, em matérias culturais, religiosas e académicas;
- Aumentar o financiamento para níveis alinhados com o seu papel como componente essencial da política externa e segurança nacional;
- Obter apoio do Congresso para a diplomacia pública.

O relatório considera que tem havido um esforço menor que o aceitável nos recursos existentes no setor privado para a diplomacia pública.

O primeiro relatório acerca das falhas da diplomacia pública dos EUA, foi da autoria do *Council on Foreign Relations*, que considerou, em novembro de 2001, que o governo não estava na altura preparado para uma grande campanha de diplomacia pública.

Em junho de 2002, a mesma instituição elaborou uma estratégia de reforma da diplomacia pública americana que consistiu na sugestão de criação de uma estrutura coordenadora dos esforços de diplomacia pública, promovendo o envolvimento do setor privado, salientando também a importância da escuta na definição da estratégia.

Sem prejuízo dos aspetos positivos já realçados, uma dimensão muito importante é sublinhada por autores reputados como Barry Fulton, Bruce Gregory e Walter Roberts alertam para o facto de que “empresas privadas representam interesses privados. Estratégias e investimentos em diplomacia pública devem refletir o interesse público” (Peterson et al, 2003, pp. 49-50).

No mesmo sentido, o embaixador William Rugh considera as propostas de envolvimento do sector privado enganadoras, e que desvalorizam o trabalho já feito pelos diplomatas.

Outro documento que analisa a possibilidade de uma maior participação do sector privado é o relatório Reinhard (2009A, pp. 4-9) sublinha a importância de:

- Relançar a diplomacia pública a um nível federal;
- Criar uma entidade separada não lucrativa para ajudar aos esforços do governo;
- Mobilizar os esforços do sector privado

O argumento utilizado neste Relatório é o de que o Presidente deverá chamar o sector privado para participar nos esforços de diplomacia pública do país, aproveitando o alcance internacional de muitas empresas, considerando que os recursos das multinacionais poderão servir simultaneamente os seus próprios interesses e os do país.

O relatório “Changing Minds Winning Peace” também defende a recomendação do ‘Independent Task Force’ do *Council on Foreign Relations* de criação de uma *Corporation for Public Diplomacy* que financiaria “produtores individuais, e canais de

média independentes no exterior com o objetivo de criar e disseminar programação de alta qualidade no mundo Árabe e Muçulmano” (Djerejian, 2003, p. 32).

Este mesmo relatório enfatiza a necessidade de uma cultura de avaliação e monitorização de todas as estruturas de diplomacia pública, e um reforço muito significativo do financiamento, considerado perigosamente inadequado.

Em 2004, Peter Peterson (2004) do *Council on Foreign Relations* reafirma que o elemento fundamental em falta na diplomacia pública dos EUA é o sector privado, sublinhando o papel decisivo que aí teria a *Corporation for Public Diplomacy*:

- Atraindo talentos de topo que poderão não estar dispostos a trabalhar diretamente para um governo;
- Possibilitar um escudo que ajude em assuntos complexos que poderiam ter repercussões negativas políticas se a mão governamental fosse demasiado visível;
- Poderia receber donativos, gerando os fundos necessários para a atividade e que os governos não parecem capazes de poder dar.

Como refere Fitzpatrick (2009, p. 157) a questão que se coloca é a de se os benefícios que se poderão obter com a privatização, poderão ser anulados por potenciais problemas com uma participação acrescida do setor privado. Só depois de obtida a resposta a esta questão poderá ou não justificar-se a privatização.

Neste sentido, é necessário definir o que significa privatização neste contexto. Em muitos casos, poderá implicar a contratação ou o *outsourcing* de serviços governamentais a privados, acompanhadas da autonomia de decisão. De um modo mais geral incluirá o desenvolvimento de parcerias entre agências governamentais e entidades do setor privado, as parcerias público-privadas (ibidem).

No entanto, Fitzpatrick (2009, p. 158) coloca dúvidas quanto a que aspetos significarão privatização da diplomacia pública, será a contratação de uma empresa de relações públicas para implementar uma campanha de diplomacia pública, privatização? Será a contratação de profissionais com carreira no setor privado, privatização? Esta autora considera que o envolvimento de privados é mais complexo que a privatização, sugerindo o termo “administração intersectorial” (gestão e coordenação das relações entre agências governamentais e organizações nos setores privado e não lucrativo para

atingir objetivos políticos específicos) como subconjunto da privatização (citando Nicholas Henry), em função de uma gestão menos hierárquica e mais em rede.

O exemplo do *Business for Diplomacy Action* reflete outro aspeto distinto, o de que as próprias empresas podem mobilizar-se para contrariar a má imagem dos EUA que prejudica diretamente os seus negócios. Este grupo junta profissionais da comunicação, ciência política, marketing e desenvolvimento global que em conjunto procuram orientar o governo dos EUA com contributos que os negócios poderão dar à estratégia de diplomacia pública (idem, p. 159).

Neste contexto, existe o risco de que a diplomacia tradicional com as suas estruturas formais e burocracias poderá ser ultrapassada por atores não estatais que estabeleçam as suas funções de relações internacionais de forma mais flexível e eficiente, obrigando os profissionais da diplomacia a profundas adaptações, sobretudo a um ambiente muito competitivo, em que o profissional da diplomacia poderá ser obrigado a imitar as empresas privadas e os seus métodos.

Bruce Gregory (2006, p. 4) tem uma opinião mais extrema considerando que o exercício da diplomacia pública depende mesmo de parcerias público-privadas.

Aproveitando as propostas do sector privado para a diplomacia pública dos EUA, a iniciativa “Private Sector Summit on Public Diplomacy” em 2007 (U.S. Department of State and the PR Coalition, 2007) levou à consideração das seguintes 11 melhores práticas para o exercício da diplomacia pública:

- Tornar as ações de diplomacia pública uma responsabilidade de um diretor da empresa;
- Tornar as práticas de negócio das empresas americanas consistentes com os valores dos EUA;
- Tornar-se uma parte de uma comunidade local através do voluntariado de empregados, filantropia estratégica e maior envolvimento com ONG responsáveis;
- Criar círculos de influência através de relações e organizações, câmaras de comércio, jornalistas e líderes de negócio locais;
- Criar oportunidades locais para oferecer oportunidades de estágio nos EUA;

- Dar treino de língua inglesa e estudos estrangeiros para estudantes com carências económicas;
- Apoiar a criação de um corpo de oficiais de serviço externo constituído por académicos e pessoas das empresas com conhecimento especializado que possam trabalhar no exterior em missões de curto prazo;
- Criar incentivos para que força de trabalho de fora dos EUA visite a América e para que a força de trabalho dos EUA trabalhe no estrangeiro;
- Patrocinar missões de curto prazo para funcionários dos EUA;
- Organizar cimeiras de diplomacia pública em locais chave;
- Dar apoio financeiro a intercâmbios culturais e educacionais do Departamento de Estado.

Como forma de ilustrar o benefício para os Estados da participação de atores privados na diplomacia pública, a “Private Sector Summit on Public Diplomacy” apresentou também diversos exemplos de parcerias público-privadas bem-sucedidas na área da diplomacia pública:

- Fortune/Programa de tutoria para mulheres internacionais do Departamento de Estado, que permitiu juntar mulheres de negócios americanas a mulheres de negócios da África do Sul Bangladesh, Bolívia, República Checa, Guatemala, Indonésia, Paquistão, Polónia, Rússia e Quénia;
- Esforço de socorro ao tremor de terra da Ásia do Sul, em que o Presidente dos EUA solicitou o apoio dos líderes de cinco grandes empresas americanas para lançar um esforço nacional de ajuda: da General Electric, da United Parcel Service, da Pfizer, da Xerox e do Citigroup;
- US University Presidents Summit, juntando presidentes de Universidades americanas e o governo dos EUA num esforço para aumentar a posição de liderança da educação superior dos EUA a nível global, agilizando, por exemplo, os vistos a estudantes do exterior;
- Iniciativa Rice-Chertoff “Fronteiras seguras, Portas Abertas”, criando em duas das principais portas de entrada dos EUA, os aeroportos de Dulles em Washington e o Bush International em Houston, formas de hospitalidade de primeiro nível, estabelecendo parcerias com a Disney ou a Hilton;

- Iniciativa Cultural Global, iniciativa do Departamento de Estado dos EUA para coordenar, aumentar e expandir os esforços da diplomacia cultural dos EUA, através de parcerias com Centros de Artes, Institutos de Filmes, Museus e Bibliotecas

Comentando esta iniciativa do Departamento de Estado, Hayden (2007) sublinha o contributo válido que as empresas privadas de relações públicas podem dar no aumento da popularidade dos EUA, trabalhando a marca-país.

O argumento base da privatização de serviços públicos e de funções públicas em geral é o do aumento da eficiência e da eficácia por parte dos privados.

Normalmente as empresas privadas são mais flexíveis, o que poderá ser relevante no contexto do atual ambiente comunicacional. Por outro lado, é expetável que o trabalho numa empresa autónoma diminui fortemente a carga burocrática que uma estrutura governativa mais pesada normalmente impõe, permitindo maior flexibilidade na implementação de uma estratégia de diplomacia pública, sobretudo num ambiente virtual em rede que não para e não dorme e requer respostas muito rápidas e monitorização permanente (Fitzpatrick, 2009, p. 161).

Neste sentido, considera-se que as empresas privadas poderão mais facilmente deter as competências necessárias à diplomacia pública ao nível do planeamento estratégico e comunicação. Por outro lado, as melhoras práticas das empresas poderão ser transpostas para algumas funções públicas como a diplomacia pública, aproveitando o facto de que as empresas e as marcas afetarem a vida de muito mais pessoas que os agentes governamentais serão capazes. Há que considerar ainda que as carências de competências na administração pública em muitos domínios da Sociedade da Informação são muito superiores nos agentes públicos face à iniciativa privada (ibidem).

Outro aspeto relevado por Reinhard (2009, p. 195) tem a ver com a necessidade que as empresas privadas têm de se envolver nas estratégias de diplomacia pública, face à sua necessidade de vender em países estrangeiros (refere que 18% dos consumidores dos países dos G8 evitam produtos americanos).

Apesar de apontado como uma vantagem este argumento pode ser também interpretado facilmente como uma desvantagem. O grande potencial de ganho que existe para as empresas privadas participarem nas estratégias de diplomacia pública

poderá levá-las, em função da sua capacidade de influência, a procurar influenciar o desenho dessa estratégia e a sua implementação prática em função dos seus próprios interesses.

Reinhard considera que os negócios são mais admirados que os governos, considerando também que as empresas, em muitos domínios, são mais relevantes que os governos, dado o alcance dos seus produtos e serviços e pessoas que atingem milhões de pessoas todos os dias.

O argumento de Reinhard é o de que as multinacionais são mais sensíveis às diferenças culturais (porque empregam maioritariamente cidadãos locais dos países em que se instalam), pelo que têm experiência em ser bem-sucedidas em fronteiras e culturas externas, estando dotadas de ferramentas culturais, que podem conduzir a uma melhor compreensão, patrocinando intercâmbios culturais.

Por outro lado, as pessoas que fazem comércio entre si tendem a não lutar umas com as outras, dada os ganhos mútuos propiciados por essa atividade.

Também Orlova (2009, p. 86) considera que num mundo instável e multicivilizacional, os atores privados e os negócios desempenham um papel muito importante na diplomacia pública. Uma formação analítica e académica sólidas e a competência profissional fará destes atores, agentes privilegiados autossuficientes e independentes de influências externas.

Nesta ótica existirá uma complementaridade entre os negócios e as atividades de diplomacia pública, pelo que a existência de parcerias poderá ser muito frutuosa e bem-sucedida dado que os negócios globais atuais estão muito proximamente ligados com a política e assuntos internacionais. De acordo com esta perspetiva, os interesses económicos poderão levar a que as grandes empresas influenciem os governos a ocupar-se ainda mais de garantir imagens positivas dos países de origem no exterior de forma a obter vantagens em termos de mercados estrangeiros. Os negócios seriam assim um fator estabilizador conduzindo a laços de cooperação internacionais.

Por outro lado, há que considerar que a diplomacia pública exerce-se num contexto de importantes interdependências. Se os atores da diplomacia pública forem capazes de criar estruturas e canais de comunicação entre economistas, homens de negócios e políticos, podem esperar desenvolvimentos encorajadores. Os agentes

privados, libertos de barreiras burocráticas, podem ajudar significativamente nas atividades e diplomacia pública, contactando de forma mais livre e abrangente um conjunto alargado de pessoas (Orlova, 2009, p. 88).

Neste sentido, as empresas deverão trabalhar em conjunto com as associações de negócios para apoiar reformas de diplomacia pública. As empresas deverão ceder os conhecimentos ao governo federal: tecnologia para agilizar os processos de vistos; treino em média para os agentes diplomáticos, habilitações em marketing e comunicações; ferramentas analíticas e organizacionais (Reinhard, 2009, p. 195).

De facto, se olharmos para algumas empresas americanas dominantes no atual ambiente comunicacional e atores predominantes da atual era de comunicação global, como lhe chama Rhonda Zaharna, poderá ser legítimo questionar se empresas americanas como a *Google*, *Facebook* ou *YouTube* não terão melhor recetividade junto das audiências externas que o governo dos EUA apresenta e se não terão mais facilidade em comunicar e estabelecer pontes e entender os interesses das audiências externas.

Alguns autores mais entusiastas da privatização de algumas funções de diplomacia pública, como Rugh (2009, p. 20), consideram que as parcerias entre o governo deverão continuar e ser expandidas até onde as ONG e as empresas privadas estejam dispostas a ir. Independentemente de como a diplomacia pública for definida, o setor privado será sempre muito importante para o uso do *soft power*.

Apesar dos benefícios indicados, será, no entanto, necessário ter sempre presente que a natureza das funções públicas é muito distinta face às funções privadas. De um lado, está a concretização de objetivos públicos, coletivos, do outro está a maximização do lucro.

Pelo que será sempre necessário manter a primazia dos objetivos públicos não permitindo que sejam diluídos em detrimento dos interesses das próprias organizações privadas. Independentemente do recurso a entidades privadas é crítico que as instituições públicas e em última instância os próprios cidadãos tenham os mecanismos adequados que lhes permitam a efetiva condução e a monitorização da estratégia de diplomacia pública em todos os momentos.

Outros atores apontam de forma explícita os efeitos negativos resultantes do recurso a privados. Armstrong (2006) refere que os “EUA cada vez mais confiam em empresas militares privadas a sua política externa”.

Este autor é da opinião de que a utilização de empresas privadas militares em locais como o Iraque, Afeganistão, Paquistão, Filipinas, Colômbia, nos Balcãs e em vários locais de África tem um impacto direto e de longo prazo nas respetivas populações que tem sido negligenciado, afetando muito negativamente a imagem dos EUA, tanto pela agressividade excessiva como por falhas nos esforços de reconstrução. Para além do mais, muitos deles são responsáveis por uma parte importante dos contactos diretos com as populações.

Outro autor que critica de forma muito expressiva a privatização de funções de diplomacia pública dos EUA, considerada no seu conjunto é Jacobson (2011). Este autor critica de forma muito direta a privatização de funções da diplomacia pública pelo governo dos EUA, defendendo que as mesmas apenas garantem que a diplomacia pública americana serve os interesses de empresas multinacionais mas não os do povo americano”. Alternativamente Jacobson defende que:

Uma melhor solução que a privatização para reter uma verdadeira diplomacia pública seria uma autoridade independente (...) constituída legalmente, financiada adequadamente pelo Congresso e contribuinte individual, sujeita a um rigoroso escrutínio público, feito por especialistas e cidadãos, bem como diplomatas, e que trabalhe dentro de um enquadramento que requeira concorrência e seleção aberta de adjudicatários que trabalhem para, não em vez do governo (idem).

Mais sensível a estas preocupações, durante a campanha afegã de 2001, o Pentágono contratou a empresa *Rendon Group* para atividades de diplomacia pública. Com a ajuda dessa empresa, criou no final de 2001 o *Office of Strategic Influence* com o mandato de promover uma visão favorável do exército americano.

Uma das iniciativas de diplomacia pública mais significativas do Departamento de Defesa, foi a *Iraqi Media Network* (IMN), que foi instalada em Bagdad na sequência da tomada de controlo em abril de 2003, que abrangeu uma rede de rádio,

televisão e jornais e treino para jornalistas americanos. Mais tarde, a rádio e televisão foram rebatizadas de Al-Iraqiya.

Por outro lado, após a entrada dos EUA no Iraque, os militares tornaram-se a face da diplomacia pública para as pessoas que lá vivem. No entanto, apesar dos esforços do Pentágono para aumentar a sensibilidade cultural para as pessoas, ocorreram abusos como homens a revistar mulheres (proibido localmente), o uso de cães em buscas domiciliárias (os cães são considerados impuros), entradas forçadas em domicílios, forçar líderes tribais a deitar-se no chão. Tal veio a inflamar remoções contra os EUA. O escândalo de Abu Ghraib veio a exacerbar ainda mais a hostilidade.

No que se refere à privatização da emissão internacional dos EUA, com base numa estratégia pelo *Broadcasting Board of Governors* (BBG), o sítio Free Media Online, dedicado a apoiar um jornalismo independente sustenta que “a privatização da emissão internacional tem sido um fracasso” (Layalina Productions, 2008). A Free Media Online argumenta que na prática estas emissões estão a ser suportadas com dinheiro dos contribuintes americanos, e estão a ser responsáveis pela “maior queda nos indicadores positivos de imagem dos EUA no exterior na história recente”. A Free Media Online recomenda a reversão da privatização da emissão internacional dos EUA, sob pena de a mesma prejudicar os interesses dos EUA, como aconteceu com o canal “Al-Hurra”.

Argumenta-se que a privatização se baseou na premissa ingénua de que as populações não se aperceberiam da associação das empresas privadas ao governo dos EUA, não apresentando credibilidade nem qualidade e apresentando um “enviesamento percecionado”.

No entanto, tal não significará necessariamente que a participação de empresas privadas neste domínio deverá ser terminada. Guittard (2011), por exemplo, defende o *outsourcing* de muitas atividades de emissão internacional dos EUA apesar de todas as falhas verificadas, e a viabilidade das parcerias público-privadas e ação diplomática pelas empresas, reconhecendo a necessidade de aprender com os erros cometidos.

Ao nível da emissão internacional, o desenvolvimento dos média digitais veio revolucionar todo o ambiente comunicacional, e esta é uma revolução que vem sendo ditada fundamentalmente por atores privados, com uma presença cada vez mais

dominante a uma escala global. A este respeito Cull (2009, p. 56) refere o papel que novas ferramentas como o YouTube têm ao alterar a relação entre o emissor e a audiência, permitindo que cada membro da audiência possa criar e distribuir o seu próprio conteúdo, ou igualmente distorcer um conteúdo já existente.

Por outro lado, em muitas circunstâncias parece que “muitas empresas têm melhor acesso a informação e tomam mais decisões que as embaixadas” (Riordan, 2005, p. 8), o que significa que estarão provavelmente melhor habilitadas a decidir.

Estão em causa aqui as empresas multinacionais e a forma como adquiriram competências para recolher informação e trabalhar a sua imagem a nível global. Riordan (2005, pp. 93-94) refere que nos últimos vinte anos, as necessidades operacionais das empresas multinacionais tornaram-se parecidas às das embaixadas, tendo que negociar com os governos e com grandes empresas, de estabelecer estratégias de imprensa, de relações públicas, e tendo de olhar pelo bem-estar do seu pessoal nos seus postos distantes. Por outro lado, influenciam as políticas internas dos países onde atuam, de acordo com os seus interesses, sendo que poucas multinacionais delegariam hoje numa embaixada a missão de reunir com um ministro local ou chefe de governo, recorrendo às embaixadas apenas para solicitar análise política e económica e apoio comercial mas sem ter uma importância crucial nas suas operações no estrangeiro. Em algumas situações o que interessa para estas empresas é a diplomacia com outras empresas, como acontece nas fusões e aquisições.

No entanto, o recurso a este tipo de empresas para o exercício de funções associadas à diplomacia pública comporta riscos óbvios. Lane (2006) sublinha as dificuldades existentes na utilização de atores não-governamentais na política governamental de diplomacia pública, porque

As organizações e empresas não-governamentais não partilham os mesmos objetivos, limitações que os governos nacionais. Diga-se que as grandes empresas são normalmente globais no seu conjunto de operações e têm lideranças que são altamente multinacionais na sua composição. Deste modo, apesar de os seus negócios desempenharem um papel importante nas relações internacionais, as suas lealdades são mais vastas.

Empresas como a ICI, Cadbury's ou HSBC já parecem muito dissociadas da sua origem.

Também Rhonda Zaharna (2010) discorda claramente da privatização ao referir que “a diplomacia pública, é por definição, uma ferramenta de política externa que os governos usam para comunicar com públicos externos. Enquanto as entidades privadas ou o setor privado podem auxiliar os esforços governamentais, agir como substituto minaria a premissa da diplomacia pública” (p. 62).

Outro aspeto relevante refere-se às consequências das relações estabelecidas por entidades privadas com cidadãos estrangeiros no âmbito do desempenho de funções de diplomacia pública. Admitindo que essas relações serão com grande probabilidade positivas, quem capturará os benefícios dessas relações positivas? Se as empresas privadas tomarem a liderança, esta dúvida adensar-se-á ainda mais, aumentando a incerteza quanto ao cumprimento do objetivo primordial da estratégia (Fitzpatrick, 2009, p. 168).

Fitzpatrick (idem, p. 149) refere mesmo que o equilíbrio adequado entre públicos e privados poderá ser o principal desafio político do século XXI. Esta autora considera que as inovações necessárias ao sucesso de longo prazo da diplomacia pública deverão do interior e não do exterior do governo.

Pelo que se poderá afirmar ser inevitável a abertura ao sector privado, pelo seu dinamismo e pelo atual ambiente comunicacional, mas dada a diversidade de objetivos e dada a influência que as grandes empresas multinacionais têm, terá de haver sempre atenção para que seja uma colaboração privada na diplomacia pública de um Estado, e não a colaboração de um Estado na diplomacia pública privada de uma empresa ao serviço dos estritos objetivos desta.

“Os soldados e os diplomatas estão, no fim de contas, a tentar fazer a mesma coisa: mudar as mentes das pessoas” Cooper (2003, p. 84)

4.12. Diplomacia pública no contexto militar

Os desenvolvimentos propiciados pela revolução da informação fizeram também sentir-se de forma muito expressiva no contexto militar. A aplicação de tecnologias de informação à esfera militar levou a que muitos autores falem de uma revolução nos assuntos militares.

De facto, também no contexto militar, uma era de comunicação global causou mudanças fundamentais.

A importância de novas ferramentas comunicacionais em rede manifesta-se também no que se refere às operações militares, sendo que o *Twitter*, *YouTube*, *Facebook* e os blogues tornaram-se hoje tão importantes para os resultados estratégicos das operações militares como as balas, tropas e o poder aéreo (Hallams, 2010).

Como refere Nye (2002) os grandes investimentos feitos pelos EUA e impulsionados pela competição militar na altura da Guerra Fria, conduziram a uma grande vantagem na aplicação de tecnologias de informação no que se refere aos conflitos militares. Este autor descreve que “sensores localizados no espaço, transmissão direta, computadores de alta velocidade e *software* complexo, forneceram a capacidade para recolher, tratar, processar, transferir e disseminar informação” (p. 251), permitindo um conhecimento alargado do campo de batalha que se pode traduzir numa vantagem decisiva.

A associação da diplomacia pública ao contexto militar foi desde sempre muito forte. Lord (2008) sublinha mesmo que tradicionalmente o exercício da diplomacia pública era considerado como uma necessidade sentida em tempo de guerra, abandonada em tempos de paz.

É certo, como sustenta Greenspan (2011), que não cabe aos militares liderar o processo de definição de estratégias de diplomacia pública. No entanto, no contexto dos

EUA, o Departamento de Defesa dos EUA apoia substancialmente os esforços de diplomacia pública do Departamento de Estado e desempenha as suas próprias operações de apoio de segurança, tático e logístico às missões de diplomacia pública, podendo estar mais habilitadas para desenvolver esses esforços em zonas de conflito inseguras para os civis. Para este autor, o processo deverá ser cooperativo entre os Departamentos de Estado e de Defesa, consistente com as necessidades do embaixador de uma determinada região e consistente com os objetivos militares estratégicos.

Greenspan (2011) sublinha que há três atividades no âmbito do Departamento de Defesa dos EUA que se poderão sobrepor à diplomacia pública: operações de informação, operações psicológicas e assuntos públicos.

Outros autores consideram a diplomacia pública como uma das componentes da comunicação estratégica no contexto militar, como veremos mais à frente. Greenspan considera que é central aos esforços de operações de informação e diplomacia pública o objetivo de identificar fatores políticos e culturais que possam influenciar a opinião pública. A revisão da doutrina de operações de informação de 2006 passou a incluir a *defense support to public diplomacy*.

No contexto militar, foram definidas as seguintes definições para a diplomacia pública:

A Joint Publication 1-02 DOD (citada por Williams, 2009, p. 222 apresenta as seguintes definições de diplomacia pública:

- As atividades evidentes de informação pública internacional do governo dos EUA concebidas para promover os objetivos de política externa dos EUA procurando o entender, informar e influenciar audiências externas e fazedores de opinião, e pelo alargar do diálogo entre cidadãos americanos e instituições e seus contrapartes no exterior;
- Na construção da paz, os esforços de organismos civis para promover o entendimento dos esforços de reconstrução, lei, e responsabilidade civil através de políticas públicas e operações de diplomacia pública internacional. O seu objetivo é o de promover e sustentar compromisso para a construção de paz dentro do país de acolhimento e externamente na região e na comunidade internacional mais alargada.

A função dos militares é prevenir a guerra e proteger a segurança do país. A segurança nacional hoje altera-se perante novas ameaças, muitas já provenientes do ciberespaço e não apenas nas fronteiras geográficas dos países e requerendo acordos e parcerias e a melhoria da imagem nacional no exterior.

Pelo que os militares têm agora também um papel fundamental na promoção do *soft power*, de que é exemplo a diplomacia pública. A sua importância para a segurança nacional justifica a participação dos militares, que dispõem de vantagens estratégicas e operacionais úteis no âmbito da diplomacia pública (Abiodun Williams, 2009, p. 217).

Williams refere que na sequência do 11 de setembro a ameaça passou a ser extremista e não apenas de um Estado-nação tradicional o que levou a uma reconsideração da divisão clara entre guerra e paz e uma nova análise da importância da diplomacia pública nos órgãos civis e militares do governo.

A atestar a importância dada por uma estratégia conjunta de diplomacia pública, durante o governo de Clinton a diretiva de decisão presidencial (PDD) 68 ditou que a diplomacia pública transcendesse os atores tradicionais em função das exigências da revolução da informação, tornando-se uma obrigação de todo o governo americano.

A necessidade de coordenação entre as ações civis e militares poderá ser um aspeto relevante a considerar neste contexto. Lenczowski (2011, p. 52) refere-se à falta de conhecimento de uma grande estratégia, nomeadamente o planeamento estratégico e a coordenação de todos os instrumentos do Estado. Este autor considera existir um excesso de concentração em assuntos táticos e uma falta de atenção a um pensamento estratégico.

No entanto, a diferença de culturas entre os departamentos militares e de negócios estrangeiros constitui também um obstáculo relevante à criação de uma grande estratégia única a nível nacional (ibidem). Normalmente o termo grande estratégia é usado sobretudo em contexto militar, e baseado numa cultura *hard power*, que tende a não valorizar as parcerias com aliados, ou ajuda externa, intercâmbios culturais, trabalho de organizações internacionais, que considera serem atividades periféricas.

Lenczowski (2011) considera que a cultura militar se trata de uma cultura normalmente:

Impaciente com o processo diplomático, especialmente quando os instrumentos do *hard power* são vistos como permitindo resultados mais rápidos. A diplomacia é por vezes vista como a forma menos confiável na medida em que se considera que oferece frequentemente uma forma aos nossos inimigos para nos distrair, confundir e atrasar-nos de forma a que ganhem força e ativos estratégicos que podem custar vidas, quando a diplomacia, no final, falhará (p. 53).

O tempo que requer a implementação de uma estratégia de diplomacia pública e ainda mais a obtenção dos resultados dessa estratégia podem ser contraditórios com a rapidez de ação muitas vezes existente em contexto militar. A este respeito, refira-se que Sun Tzu já afirmava que “É da natureza dos militares que a rapidez comande” (Sun Tzu, 2001, p. 66).

Por outro lado, Lenczowski (2011, p. 54) considera existir uma cultura de *soft power* que tende a rejeitar o uso da força, acusando os apoiantes do *hard power* de demonizar os adversários externos, centrando-se na prevenção de conflitos. Neste sentido, a solução proposta é a de que será útil lidar com as causas profundas dos conflitos em vez de usar a força para lidar com sintomas violentos desses conflitos, esgotando vários caminhos para a resolução de conflitos através do compromisso e evitando a perpetuação da hostilidade mútua. Parte do princípio de que a opinião pública tem um impacto político significativo e acredita que o negligenciar desta opinião só pode resultar em relações agravadas com o resto do mundo.

Apesar de todos estes aspetos associados a uma cultura de *soft power* serem muito relevantes e eficazes em diversos contextos, tal não será válido para todos os contextos. Como refere Lenczowski (2011, p. 57) esta cultura tem maior dificuldade em lidar com situações de conflito e em incorporar no seu repertório outros instrumentos relacionados como os de diplomacia ofensiva (diplomacia em situação de conflito, substituto de sanções económicas ou guerra, pode visar obter informação política, desarmar psicologicamente os oponentes, criar divisões), ação política, guerra política, estratégia psicológica e gestão de perceções. Lenczowski considera que este aspeto demonstra a tendência para negligenciar a integração do trabalho diplomático com os instrumentos de *hard power*, que por sua vez se devem a não pensar estrategicamente de forma correta.

Esta necessidade de compatibilização entre o *hard* e o *soft power* insistentemente defendida por Lenczowski, pode ser encontrada também em Keegan, “o conhecimento não pode destruir, afastar, danificar ou sequer desafiar uma ofensiva lançada pelo inimigo, a menos que a posse do conhecimento esteja aliada à força objetiva” (Keegan, 2006A, p. 433).

A ideia para este autor é a de que a diplomacia pública, pode fazer um uso muito mais intensivo de informações para aumentar a sua eficácia, o que implica uma cultura estratégica que tem objetivos políticos e a elaboração de uma grande estratégia para alcançá-los, que inclua diversos instrumentos do Estado incluindo a diplomacia pública.

No entanto, Lenczowski (2011, pp. 9-10) sustenta que a diplomacia pública no entendimento prevalecente nos EUA sofre de três inadequações:

- Não tem em conta todo o âmbito dos instrumentos da diplomacia pública e como funcionam, não considerando os instrumentos de *soft power* na sua totalidade;
- Não é dado um papel muito proeminente à diplomacia pública no âmbito das políticas externa e de segurança;
- Não tem em conta que todos os elementos de diplomacia pública devem estar integrados numa grande estratégia.

Nesta perspetiva sustenta-se a necessidade de uma integração estratégica das prioridades diplomáticas no exterior que abranja a participação militar neste domínio, através de operações de estabilização, operações de manutenção de paz, operações especiais, e todo o âmbito de competências de contrainsurgência. Uma estratégia deste tipo requer, de acordo com Lenczowski, o envolvimento de funcionários dos níveis médio e inferior.

Como refere insistentemente Lenczowski (2011), o sucesso de uma intervenção militar requer hoje uma combinação do *hard* com o *soft power* através de uma única grande estratégia. A este respeito, Williams (2009, p. 220) cita a antiga Secretária de Estado Condoleezza Rice que referiu que o século XXI necessitaria de uma maior aproximação entre militares e civis, de uma junção.

No entanto, muitos defendem que o envolvimento do Departamento de Defesa em atividades de *soft power* conduz a uma militarização da política externa americana.

De facto, o Pentágono tem tido um papel muito ativo em programas no âmbito do *soft power* como a ajuda e atividades de desenvolvimento, como a construção de escolas no Iraque e Afeganistão que transcendem as competências tradicionais das forças armadas, ocupando parcialmente as competências da USAID (Williams, 2009, p. 221).

Williams (ibidem) considera que a participação militar em iniciativas de diplomacia pública não militariza necessariamente a política externa nem significa que os militares se envolvam em atividades para as quais não têm competência. Por outro lado, considera que, à partida, os militares são já a face da diplomacia pública americana, pelo que o importante será conceber uma estratégia por civis e militares que permita alcançar os resultados desejados a nível diplomático e de segurança que capitalize as forças de todos os departamentos governamentais. Isto não significaria retirar a responsabilidade do DOS no que se refere à diplomacia pública, mas apenas reconhecer a influência dos militares na diplomacia pública. Para além de todo o extenso trabalho a ser feito por civis no que se refere ao desenvolvimento económico, educação, cultura, saúde, os militares têm um papel importante na promoção do *soft power*.

Este autor considera que as instituições militares têm forças institucionais que poderão ser aproveitadas para a promoção do *soft power* sem diminuir o papel central dos organismos governamentais civis.

Neste contexto há que considerar que o exercício da diplomacia pública do Departamento de Defesa faz-se no âmbito das comunicações estratégicas.

A utilização de tais ferramentas obriga a uma intensa preparação cultural que permita a interação com cidadãos de culturas muito distintas. Como refere Grattan (2005) “a aprendizagem cultural e de línguas estrangeiras criará uma força experiente que poderá empregar a diplomacia pública ao máximo. A única perspetiva e conhecimentos de militares culturalmente bem preparados pode discernir procedimentos, técnicas e táticas de diplomacia pública eficazes” (p. 13).

Doutrina Militar em diplomacia pública

Williams (2009, p. 223) refere que a importância das comunicações estratégicas para a diplomacia pública pode ser vista pela sua incorporação na doutrina estratégica, referindo-se a doutrina a um conjunto de princípios, métodos e padrões codificados em documentos oficiais e não oficiais. A doutrina informa acerca das práticas militares, missão e organização e define como os militares pensam no mundo.

Na sequência do 11 de setembro, as autoridades americanas concluíram que o *hard power* militar era insuficiente para lidar com os desafios geopolíticos do país. Reconhecendo que os esforços coordenados civis e militares de diplomacia pública seriam ativos poderosos para a segurança nacional na era da informação. Os documentos militares (referenciar) passaram a referir que o *soft power* desempenhava um papel importante na segurança dos EUA (DOD's 2006 QDR) nomeadamente as comunicações estratégicas que construam e mantenham credibilidade e confiança com ênfase na consistência, veracidade e transparência que consigam contrariar o apoio ideológico ao terrorismo (ibidem).

Williams (2009, p. 224) refere que tendo em vista o objetivo de integrar as comunicações estratégicas na cultura e planeamento militar, várias iniciativas de diplomacia pública estão a ser prosseguidas. Um conjunto alargado de iniciativas de diplomacia pública estão a ser prosseguidas na forma de missões conjuntas, assistência humanitária, resposta a desastres, treino militar e educação, e programas de ação cívica que ajudem os militares nacionais a tornarem-se mais profissionais. Este autor refere ainda que no âmbito das atividades de diplomacia pública desempenhadas pelos EUA em África, identificando e apoiando líderes emergentes e promovendo trocas culturais e educacionais, os militares desenvolvem um conjunto de esforços. São disso exemplo, atividades de distribuição de sapatos e brinquedos a órfãos no Djibouti, ajuda a vítimas de acidentes, inoculação de mais de 20.000 animais na Etiópia, construção de escolas.

Para auxiliar nestas operações, em 2007 foi criado o AFRICOM, que entrou em operação em 2008, em reconhecimento da importância crescente estratégica e económica de África. O envolvimento militar em África era partilhado anteriormente por três comandos: CENTCOM, EUCOM e PACOM.

O objetivo é o de promover dos objetivos estratégicos dos EUA em África integrando quadros do DOS e da USAID sob o comando do DOD.

Face a um ambiente de desconfiança relativamente ao AFRICOM os oficiais civis e militares dos EUA tiveram de estabelecer uma estratégia de diplomacia pública eficaz através de uma explicação dos objetivos dos EUA, mas também através da escuta e da interação com os governos africanos, sociedade civil e público. Para isso é importante:

- Ouvir cuidadosamente – ouvir cuidadosamente com atenção às diferenças locais e regionais;
- Comunicar mensagem;
- Analisar mensagem;
- Gerir expectativas

No contexto específico dos EUA, este tipo de procedimentos não constitui uma novidade. Williams (idem, p. 233) sustenta que os militares dos EUA há muito que incorporaram a diplomacia pública na sua doutrina, política e ações. Dado o papel significativo que os militares dos EUA têm na formação da opinião pública mundial acerca dos EUA, deverá levar a diplomacia pública muito a sério.

Para combater a propaganda externa existe a necessidade de estudo das operações de gestão de perceções externas, as práticas históricas de esforços bem-sucedidos de contrapropaganda, e as técnicas e mensagens para contrariar e neutralizar essas operações. Para contrariar esforços bem-sucedidos neste domínio Lenczowski (2011, p. 111) considera necessário o restabelecimento de um trabalho conjunto ao nível a contrapropaganda pelas entidades governamentais ligadas à diplomacia tradicional, diplomacia pública, à defesa, e os serviços de informação. Lenczowski (2011, p. 118) defende a criação de uma agência para a diplomacia pública que lhe confira importância estratégica ao mesmo nível dos serviços de informações ou do poder militar. Integraria os elementos de diplomacia pública ligados aos negócios estrangeiros e à política de segurança, incorporando diversos departamentos responsáveis por áreas distintas da influência estratégica.

4.12.1. A diplomacia pública no contexto militar e diferentes formas de comunicação militar

Ao falar do exercício de diplomacia pública no contexto militar, importa distinguir claramente esta atividade de outras atividades de comunicação externa existentes no ambiente militar como a propaganda, as MISO, *public affairs* ou relações públicas ou a decepção militar.

Gilboa (2008, p. 56) alerta para o facto de que muitos investigadores, por simplificação tenderem a equivaler todas estas formas de comunicação a diplomacia pública, enquanto que outros, também erradamente e como vimos anteriormente, igualam a diplomacia pública a *soft power*.

O facto de isto acontecer relembra-nos a dificuldade que existe na obtenção de uma definição universalmente aceite de diplomacia pública. Neste contexto, será útil a distinção entre a diplomacia pública e diversas formas de comunicação, neste particular, no contexto específico militar.

A decepção militar

A decepção é um recurso militar que, segundo alguns autores, em algumas circunstâncias, poderá ser alternativo ao uso da diplomacia pública. No entanto, deve ser sublinhado tratar-se de um instrumento muito diferente no seu fundamento com objetivos também claramente diferenciados.

Trata-se de um recurso que assenta no engano do adversário, por isso mesmo, o seu uso fora do contexto militar e de uma situação aberta de conflito dificilmente seria aceite, em função de óbvias razões éticas e morais.

Pelo que deverá ser sublinhado tratar-se de um recurso muito diferente da diplomacia pública, com natureza e objetivos radicalmente diferente diferenciados. Por outro lado, num ambiente de abundância de informação, a probabilidade de este recurso ser eficaz reduz-se naturalmente.

No entanto, alguns autores da área militar continuam a defender a sua utilização. Whaley (2007, p. 127) defende a utilização deste recurso em algumas situações, considerando ter 80% de hipóteses de causar surpresa, o que multiplica as hipóteses de rápido e decisivo sucesso militar, em termos de metas visadas, terreno conquistado ou perdas humanas.

Quanto a benefícios da decepção este autor refere: quanto mais intensa a decepção, maior a surpresa; quanto maior a surpresa menor o rácio de forças necessário; quanto maior a surpresa menores as perdas humanas.

Note-se que a análise de Whaley não valoriza de forma expressiva considerações de nível ético e moral, que deverão acompanhar sempre as ações de diplomacia pública, estabelecendo uma distinção clara entre os dois meios de comunicação.

4.12.2. Comunicação Estratégica

No contexto dos EUA, o termo comunicação estratégica é usado sobretudo no contexto militar (Departamento de Defesa), tendo em comum características e processos de diplomacia pública, termo mais usado no contexto do Departamento de Estado do que no do Departamento de Defesa.

O conteúdo da mensagem tem sido, desde há muito, o foco da comunicação. A propaganda refere-se à manipulação da informação ou conteúdo da mensagem. A comunicação estratégica refere-se a desenhar e disseminar uma mensagem para atingir o objetivo de persuasão.

O documento da Administração dos EUA “National Framework for Strategic Communication” (The White House, 2010) sublinha que a comunicação estratégica eficaz é fundamental para sustentar a legitimidade global e os objetivos políticos (dos EUA) (...) alinhar as ações com as palavras é uma responsabilidade partilhada que deve ser criada por uma cultura de comunicação por todo o governo”.

Este documento sublinha a necessidade de assegurar um equilíbrio entre os esforços civis e militares, definindo comunicação estratégica como “a sincronização das palavras e atos e como eles serão percecionados por audiências selecionadas, assim como programas e atividades deliberadamente desenhadas para comunicar e

comprometer-se com audiências selecionadas, incluindo as implementadas pelos profissionais das relações públicas, diplomacia pública e das operações de informação”.

O mesmo documento sublinha ainda que a comunidade de comunicações do governo inclui *public affairs*, diplomacia pública, operações de informação militares, e apoio da defesa à diplomacia pública.

Para a NATO, comunicação estratégica significa “defender os objetivos e operações da NATO através do uso apropriado e coordenado da diplomacia pública, *public affairs* e operações de informação” (NATO, 2008, p. 3-1).

Por outro lado, para a Joint Operation Planning Joint Publication 5-0 (2011)³⁷, significa:

Os esforços do Governo dos EUA para entender e envolver-se com audiências-chave para criar, reforçar, ou preservar condições favoráveis para a defesa dos interesses, políticas e objetivos do Governo através do uso coordenado de programas, planos, temas, mensagens e produtos sincronizados com e alavancando as ações de todos os instrumentos de poder nacional. A Comunicação Estratégica combina ações, palavras e imagens para influenciar audiências chave (p. II-9).

Por outro lado, Jones citado por Williams (2009) define comunicação estratégica como a “coordenação sincronizada do Estado, políticas públicas, diplomacia pública, operações de informação militares, e outras atividades, reforçadas por ações políticas, económicas, militares e outras, para defender os objetivos de política externa dos EUA” (p. 222).

Para Williams (idem, p. 222) e outros autores como Philip Taylor (2009, p. 14), de acordo com esta perspetiva, a diplomacia pública acaba por ser uma componente da comunicação estratégica. Os elementos essenciais da comunicação estratégica incluem a diplomacia pública, a política pública, operações civis-militares, operações de informação e transmissão internacional.

Estas duas últimas definições apresentadas colocam a comunicação estratégica num campo de cooperação entre entidades civis e militares.

³⁷ Joint Publication 5-0. *Joint Operation Planning*. Department of Defense: Washington, DC 2011.

De forma diferenciada, para Bruce Gregory, comunicação estratégica e diplomacia pública são sinónimos.

Philip Taylor (2009, p. 14) considera quatro pilares de comunicação estratégica:

- INFOOP
- PSYOP (Pentágono mudou a designação para Military Information Support Operations em 2010);
- Diplomacia pública;
- *Public affairs*.

Taylor (ibidem) considera não existir uma estratégia de informação ocidental recaindo a responsabilidade na natureza das políticas democráticas contemporâneas.

Neste sentido, a ideia de Taylor é a de que a guerra ao terror tornou mais difícil o exercício da diplomacia dando primazia às doutrinas e estratégias de informação militar em detrimento da diplomacia pública. Taylor considera que estas doutrinas são eficazes ao nível tático e operacional mas não ao nível estratégico, não permitindo a criação de uma estratégia eficaz ao nível do espaço global de informação. Taylor considera que alguns aspetos da doutrina de INFOOP não combinam adequadamente com os restantes pilares da comunicação estratégica.

Nesta ótica, a comunicação estratégica deveria ser mais dizer às pessoas o que somos em vez de dizer-lhes para serem como nós, sendo a comunicação mais eficaz a presencial. Taylor considera que as comunicações estratégicas ocidentais necessitam de uma abordagem mais clara, reconhecendo que o campo de batalha da guerra da informação é a Internet e não os *mass media*. Taylor conclui que o principal problema que emana de uma estratégia de diplomacia pública dos países ocidentais é o da credibilidade, muito afetada pela inexistência de armas de destruição maciça no Iraque, estratégia climática também. De uma forma algo similar, Noya (2007, p. 33) fala da necessidade do estabelecimento de laços de confiança e de como a falta de confiança entre os povos diferentes está na origem de muitos dos conflitos existentes.

Heller and Persson (2009, p. 225) referem que o objetivo do *Office of Strategic Influence* (fechado em 2001) era o de sincronizar assuntos públicos, diplomacia pública

e Operações de Informação (especificamente as PSYOP, hoje MISO), os componentes da comunicação estratégica.

Existem outras definições de comunicação estratégica centradas no seu âmbito civil, não militar, com características um pouco diferentes.

Bird (2008) define comunicação estratégica como uma “abordagem sistemática para atingir objetivos de negócios gerando um entendimento mais eficaz das audiências e métodos mais eficazes de contactar com essas audiências para desenvolver soluções que mudam atitudes e comportamentos” (p. 108).

Bird aponta os seguintes princípios de comunicação estratégica:

- Conhecimento sobre as audiências, através de uma mente aberta e de uma escuta atenta;
- Segmentação das audiências, que deverão ser categorizadas de acordo com quem são, o que fazem e como pensam em relação a um assunto específico;
- Elaboração de propostas, a partir do conhecimento e da segmentação das audiências de uma forma que motive as audiências;
- Interessados e vozes credíveis, a relação do governo com os interessados é crítica para decisão política bem-sucedida,
- Fazendo a ligação certa, encontrar as melhores formas de comunicar e influenciar as audiências que poderão passar pela escolha de um ou mais meios de comunicação;
- Colaboração, participação e co-criação, quanto mais interativa e colaborativa uma comunicação for, melhor sucedida será.

Por outro lado, para Taylor (2006, p. 16) a comunicação estratégica é a denominação da propaganda hoje, considerando a diplomacia pública um dos seus pilares.

Esta ideia não é partilhada por alguns autores. Lenczowski (2011, p. 15) sublinha que na sua opinião a diplomacia pública não está incluída nas comunicações estratégicas, como defendem algumas análises militares, mas que, ao contrário, as

comunicações estratégicas estarão incluídas na diplomacia pública, entendida na sua dimensão estratégica. À luz desta dimensão estratégica, a diplomacia pública incluiria elementos de influência que vão além das comunicações, como a diplomacia cultural e a assistência económica, agrícola, tecnológica e médica ao exterior.

À semelhança de Rana (2011), Lenczowski olha para a diplomacia pública de uma forma global, considerando-a uma atividade agregadora de diversas disciplinas, sendo o instrumento estratégico fundamental na relação dos Estados com os cidadãos estrangeiros.

Também Rugh (citado por Hayden, 2009) discorda do defendido por Philip Taylor e distingue claramente diplomacia pública de comunicação estratégica. Este autor sublinha que a diplomacia pública não pode ser banalizada nem reduzida a uma técnica.

A argumentação, coerente de Rugh, que a diplomacia pública se trata de diplomacia ao contrário da comunicação estratégica que é encarada como se fosse uma arma qualquer. A diplomacia pública é vista como um empreendimento a longo prazo, que usa muitos instrumentos e é difícil de medir no curto prazo. Por outro lado, ao contrário da diplomacia pública que exige um conjunto alargado de requisitos que a profissão de diplomata deve ter, a comunicação estratégica poderá ser feita por técnicos treinados para funções específicas. Rugh chama a atenção para a banalização do uso da palavra diplomacia que pode tender a descaracterizar a atividade.

Esta é uma perspetiva da diplomacia pública que está de acordo com a visão adotada no presente estudo, correspondendo a uma atividade fundamentalmente diplomática, basilarmente alicerçada no estabelecimento de relações, onde, evidentemente o processo comunicativo é fundamental, tratando-se de atividade solidamente assente em imperativos morais e éticos, pelo que a diplomacia pública, pela sua natureza, não pode ser reduzida a uma técnica ou ferramenta.

De forma diversa, Gregory (2005) defende que comunicação estratégica e diplomacia pública são conceitos análogos que os diplomatas preferem diplomacia pública e os militares comunicação estratégica, defendendo que as funções são similares, argumentando que as características centrais, dimensões temporais e métodos da diplomacia pública podem ser encontradas na comunicação estratégica e vice-versa.

Gregory defende ainda que, ao contrário do defendido por Rugh, a diplomacia pública não é apenas exercida por diplomatas.

Para Gregory (2005) tanto diplomacia pública como a comunicação estratégica referem-se ao:

Conjunto de atividades pelas quais os governos, grupos e indivíduos compreendem atitudes, culturas, e ambientes mediados, comprometem-se no diálogo entre pessoas e instituições, aconselham líderes políticos nas implicações sobre a opinião pública das escolhas políticas, e influenciam atitudes e comportamentos através de estratégias e meios destinados a persuadir (p. 39).

Para este autor, a diplomacia pública e a comunicação estratégica são dois métodos fundamentais para alavancar e cultivar o *soft power* nos circuitos globais de média.

Para Eder (2007, p. 62) comunicação estratégica é importante porque permite transmitir a informação de forma massiva por todos os agentes de informação pública num tempo e espaço determinados para atingir um objetivo específico. Evita os efeitos destrutivos de mensagens misturadas que resultam da não massificação da informação. O uso de informação misturada e dessincronizada pode ser especialmente destrutivo em alturas de crise, ou quando o governo ou as instituições militares se encontram sob intensa pressão pública e política, ou sob grande escrutínio público e crítica emocional.

Para além da transmissão massiva, Eder sublinha que ao contrário de outras formas de informação pública, a informação estratégica requer que todos os agentes públicos de informação trabalhem em conjunto, com esforços coordenados entre todos, permitindo uma resposta rápida e sincronizada.

Oglesby (2006), à semelhança de Rugh e com uma carreira de diplomata como Rugh, sublinha que a diplomacia pública é uma função do Estado, sendo “uma tentativa do Estado para entender, informar (...) públicos externos na busca do interesse nacional (...)”.

Sublinha também a importância que a opinião pública tem sobre os seus governos, exemplificando com a planeada exploração de portos americanos por uma

empresa pública do Dubai que, após acordo do Presidente dos EUA, colapsou por pressão da opinião pública americana.

Este é um exemplo que mostra a importância prática da credibilidade e de considerações éticas e morais na estratégias de diplomacia pública.

No mesmo sentido, Smith (1998) justifica a importância da diplomacia pública com a maior influência da opinião pública no processo de decisão política um pouco por todo o mundo. Com este aumento de importância da opinião pública, cada vez menos decisões são tomadas pelos governos nas costas dos cidadãos, e cada vez menos são as decisões que envolvem exclusivamente contactos entre governos.

Heller and Persson (2009, p. 228) citam um relatório do *Defense Science Board* de 2004 chama a atenção para a importância da comunicação estratégica, e recomenda passos que o governo dos EUA em colaboração com o sector privado deverá tomar tendo em vista recomendar mudanças nas transações de informação, estruturas e práticas para tornar a comunicação mais eficiente, coordenada, coerente e consistente internamente entre agências estratégias nacionais globais de comunicação numa luta geral e global sobre ideias. O referido relatório revela a necessidade de ir além de conceitos isolados e ultrapassados, havendo a necessidade de articular e coordenar e mobilizar.

O Departamento de Defesa dos EUA refere também a importância da “Ciência e Tecnologia para a Comunicação Estratégica”, que se referem às “capacidades necessárias para informar, influenciar e persuadir as populações e as ferramentas e infraestruturas que permitem essas capacidades, como as telecomunicações e infraestruturas sem fios, investigação em ciências sociais, entendimento cultural e tradução de línguas, estudos de mercado e técnicas de medição dos efeitos, capacitação em outras nações, e o treino massivo e programas de educação necessários para modelar o desenvolvimento de comunicadores estratégicos e diplomatas públicos modernos da era da informação” (Department of Defense, 2009, p. 7).

Tal como sublinha Deutsch (2007) o processo de comunicação estratégica não poderá ser mecânico assumindo que todas as pessoas pensam de igual forma, “as pessoas não são lógicas, atores racionais que pensam de uma forma linear, pelo

contrário, descodificam o mundo simbolicamente e metaforicamente usando argumentos baseados em emoções” (p. 125).

4.12.3. Operações de informação

As operações de informação surgiram no contexto e como uma necessidade no âmbito da era da informação. Este tipo de operações é salientada sobretudo no contexto militar, de onde a expressão é originária.

Tal como acontece com outros conceitos como a diplomacia pública ou a comunicação estratégica, também no caso das operações de informação não existe uma definição consensual de operações de informação.

Rothstein (2007, p. 168) sublinha o facto de as operações de informação serem uma criação da era da informação, embora muitos dos seus componentes não o sejam.

Para Copeland (2009, p. 212) as operações de informação agregam como seus componentes as relações públicas, diplomacia pública e as operações psicológicas (PSYOP).

À medida que avançou a era da informação, a expressão ‘operações de informação’ começa a ser usada em contextos políticos ou económicos e não estritamente militares, verificando-se gradualmente uma fusão de conceitos.

Um dos autores que partilha dessa visão é Robert Kaplan (2000, p. 105), que é da opinião que no futuro os papéis da CIA e das forças armadas poderão fundir-se, aumentando os serviços de informações o seu peso face aos riscos às complexidades verificadas no mundo.

Neste sentido, estaríamos perante o aproveitar de sinergias a partir das capacidades formadas nas duas áreas com o intuito de fazer face aos desafios colocados pelo atual ambiente comunicacional ou era de comunicação global em que a importância das operações extravasa o campo estritamente militar, influenciando de forma decisiva domínios do âmbito político e económico, relativamente às quais assume uma importância primeira as atividades desenvolvidas a nível diplomático.

Zaharna (2010) sublinha que as operações de informação (que, na sua opinião, incluem *public affairs*, diplomacia pública e PSYOP) “são agora críticas para o sucesso militar e tornar-se-ão cada vez mais num futuro próximo” (p. 142).

No contexto das operações de informação realizadas no atual ambiente comunicacional, assume uma importância relevante o recurso aos blogues como instrumento. Naturalmente que nem todos os blogues apresentam a mesma relevância, existindo uma hierarquia natural entre os blogues, com uns mais influentes que outros.

Os blogues poderão fazer parte de campanha de informação, tal dependerá por exemplo da penetração na população de interesse e da forma como poderá passar para os média tradicionais.

Os blogues poderão ser usados em apoio a operações de informação. Poderá consistir da exploração de redes informáticas feita em apoio a MISO, assuntos públicos, diplomacia pública. O valor que representará o uso dos blogues no apoio a estratégias de informação militar dependerá da penetração da Internet no país alvo (Kinniburgh & Denning, 2007, p. 226).

As operações baseadas em blogues necessitam de recursos humanos adequados e deverão articular-se com organizações responsáveis por PSYOP, assuntos públicos, diplomacia pública e *military support to public diplomacy*. Deverá ter informação, redes e programas de segurança de rede sólidos.

4.12.4. Diplomacia pública e *Public Affairs*

De acordo com o Departamento de Defesa³⁸ *public affairs* “refere-se à informação pública, informações de comando, e atividades de envolvimento com a comunidade dirigidas tanto a públicos internos como externos com interesse para o Departamento de Defesa”.

A propaganda não tem lugar nas operações de *public affairs* do Departamento de Defesa, sendo a *public affairs* uma capacidade da comunicação estratégica mais estrita.

³⁸ Joint Publication 3-61, *Public Affairs*, Department of Defense, Washington DC, 2010.

Public affairs refere-se à forma como normalmente são conhecidas as atividades de informação do Departamento de Defesa.

Oglesby (2006) referindo-se às *public affairs* e PSYOP no Departamento de Defesa dos EUA, sublinha que, enquanto os *public affairs* militares têm pontos de contacto, por vezes, com a diplomacia pública, as PSYOP, têm um carácter diferente. Oglesby sublinha a oposição sempre feita pelos profissionais de diplomacia pública aos esforços dos planeadores militares de estender as PSYOP às audiências civis no exterior, sublinhando que se trata de uma operação tática importante, mas circunscrita à função do campo de batalha. Por isso, não deverá ter papel na criação de uma estratégia nacional de envolvimento com públicos internacionais tanto na política como em assuntos socioculturais.

Tanto os *public affairs* como a diplomacia pública procuram influenciar um público-alvo. No entanto, o público-alvo no caso dos *public affairs* é doméstico e no caso da diplomacia pública é externo. Os *public affairs* enquadram-se na prestação de contas do governo aos seus cidadãos, enquanto que a diplomacia pública procura informar as audiências externas.

Tanto a diplomacia pública como os *public affairs* fazem uso do conjunto de tecnologias existentes hoje desde a rádio, televisão, filmes, Internet, vídeo-jogos na promoção da imagem no exterior (diplomacia pública), Youtube, MySpace, blogosfera.

Heller and Persson (2009, p. 228) consideram que dadas as ferramentas e capacidades de *public affairs* e diplomacia pública no mundo poderão criadas as condições para uma dominância de informação nunca vista no mundo.

Estes autores associando à comunicação estratégica, consideram que a *public affairs* não é estratégica em si, porque a verdade é sempre requerida em qualquer circunstância, enquanto que a diplomacia pública é estratégica, porque pode alterar mensagens, dirigir-se a grupos específicos. Pode e deve alterar formas, objetivos, e o conteúdo de mensagens de acordo com a sua estratégia de comunicação. Baseia-se numa comunicação baseada em efeitos. A comunicação para disseminar valores não objetivos, ideias e perspetivas não objetivas não é apenas permitida mas é uma dimensão central da diplomacia pública.

4.12.5. Diplomacia pública e guerra de informação

A atividade política e as guerras encontram-se desde sempre associadas, resultando os conflitos sempre de uma ação política. Clausewitz considera que a guerra nunca é um ato isolado e é a continuação da política por outros meios (1968, p. 106; p. 119) e que tudo pode ser visto como ato político (idem, p. 120).

Na atual era de comunicação global, surgem novos conflitos de natureza virtual em resultado do desenvolvimento das tecnologias de informação, a guerra de informação (Arquilla, 2007, p. 7).

Neste contexto de guerra de informação as armas são distintas, podendo os exércitos investir em armas como jogos de computador, produtos culturais, vídeo clips e programas de televisão (Levyatan, 2009).

Taylor (2010) sublinha que os governos estão a chegar tarde a um conflito onde as palavras e as imagens contam e os espaços de batalha primários são o *Google*, o *YouTube* ou o *Facebook*, “Para o bem ou para o mal, os guerreiros civis da informação são os bloggers, os jornalistas cidadãos, e testemunhas digitais que disseminam imagens a audiências globais” (ibidem)

Taylor sublinha que é neste cenário virtual que a guerra real está a desenrolar-se, de meia dúzia de jihadistas em 2001, passou-se para milhares de atores num contexto fortemente interativo onde a receção passiva de informação deixou de ser a norma.

Arquilla e Ronfeldt (2000, p. 4) sublinham que a organização e a doutrina são tão importantes como a tecnologia.

Castells (2007) refere que “as sociedades mudam através do conflito e gerem-se através da política” (p. 167). Castells (idem, p. 193) considera ainda que a guerra está a ser modificada pelas redes informáticas por duas razões:

- Tecnicamente, as comunicações eletrónicas, os sistemas de vigilância, os aviões não tripulados e os projéteis dirigidos por satélite são armas decisivas nos confrontos militares;

- Estrategicamente, um novo estilo de pensamento estratégico, conhecido como *swarming*, ou ataque em enxame. Representa uma mudança radical em relação às concepções militares baseadas em concentração de poder de fogo, blindados e grandes concentrações de tropas. Baseia-se no uso de pequenas unidades autônomas, providas de uma grande capacidade de fogo, um bom treino e informação em tempo real. Essas pequenas unidades podem formar agrupamentos com capacidade para concentrar o seu ataque num objetivo inimigo durante um espaço de tempo limitado, infligindo grandes danos e voltando posteriormente a dispersar. Trata-se, de acordo com a terminologia do Pentágono, da “guerra centrada em redes” que depende de um sistema de comunicações sólido e seguro, capaz de manter uma ligação constante entre todos os nós da rede.

Castells argumenta que “esta nova perspectiva requer que as forças armadas se transformem numa «organização sensorial», na qual o sistema será fundamental para conseguir manter as unidades operativas ligadas à rede. O sistema de comando, controlo, comunicações, computadores, inteligência, vigilância e reconhecimento (C4ISR) pode chegar a gerar tanta informação que será imprescindível conseguir manter uma visão geral de tudo o que esteja a ocorrer”.

4.12.6. Defense support to public diplomacy

A *defense support to public diplomacy* abrange atividades como programas de treino e exercício militar, intercâmbios militares, assistência humanitária e cívica e atividades de informação. Entre os acontecimentos principais neste âmbito, Henderson sublinha os Assuntos Públicos, as Operações de Informação, o *Defense Support to public diplomacy*, e as operações psicológicas (Henderson, 2008, p. 33).

A *defense support to public diplomacy* refere-se a comunicação sendo um elemento constitutivo das comunicações estratégicas militares (Gannon, 2006, p. 1). Requer a cooperação entre diferentes agências militares e planeamento para ser eficaz, sendo necessária a utilização do *soft power* para que seja eficaz. (paralelismo com comunicação estratégica= diplomacia pública de Gregory) (idem, p. 18).

De acordo com Theohary & Rollins (2011, p. 10) a *defense support to public diplomacy* refere-se às atividades do Departamento de Defesa que apoiam os esforços e objetivos de diplomacia pública do Departamento de Estado.

Greenspan (2011) sublinha que o conceito de *defense support to public diplomacy* foi criado em 2006 para promover os objetivos de política externa dos EUA procurando, entender e informar audiências externas e fazedores de opinião e para alargar o diálogo entre cidadãos americanos e instituições e os seus correspondentes no exterior. Greenspan sublinha que o objetivo foi o de formar uma forte parceria com o Departamento de Estado e outros departamentos para ajudar a criar um enquadramento comum para a diplomacia pública. Foi encerrada em 2009 por entre acusações de falta de transparência e de ter ultrapassado o seu mandato.

Greenspan sustenta que para que os esforços conjuntos do Departamento de Estado e de Defesa para a diplomacia pública sejam bem-sucedidos deve ser dada uma grande atenção à imagem que deve ser transmitida para o exterior para diferentes audiências e se essa imagem deve ter influência militar ou apenas civil.

4.12.7. As PSYOP militares (MISO) e a diplomacia pública

De acordo com a Joint Publication 3-13.2 (2010)³⁹ PSYOP corresponde a:

Operações planeadas para transmitir informação selecionada e indicadores a audiências externas para influenciar as suas emoções, motivos, objetivos, pensamento e o comportamento de governos estrangeiros, organizações, grupos e indivíduos. O propósito das PSYOP é o de induzir ou reforçar as atitudes e comportamentos externos favoravelmente aos objetivos do emissor.

A Joint Publication 3-13 (2012)⁴⁰ define MISO como:

Operações planeadas para transmitir informação selecionada e indicadores a audiências externas para influenciar as suas emoções, motivos, pensamento crítico, e por último o comportamento de governos estrangeiros, organizações, grupos e indivíduos. As MISO focam na dimensão cognitiva do ambiente

³⁹ Joint Publication 3-13.2 *Psychological Operations*, Department of Defense: Washington DC, 2010.

⁴⁰ Joint Publication 3-13 *Information Operations*, Department of Defense: Washington DC, 2012

informacional onde as suas audiências-alvo incluem não apenas potenciais ou atuais adversários mas também populações amigas ou neutrais. As MISO são aplicáveis a um conjunto vasto de operações militares como estabilidade de operações, cooperação para a segurança, interdição marítima, evacuação de não-combatentes, operações humanitárias no exterior, operações contra a droga, força de proteção, e operações contra o tráfico. Dado o vasto âmbito das atividades em que as MISO são empregues (...).

Qualquer uma destas definições apela à manipulação de características das audiências externas no que se constituem como operações de informação diferentes da diplomacia pública na sua essência.

No entanto, o seu uso é defendido por diversos autores.

Carnes Lord (1989) argumenta que “um elemento psicológico-político é inerente em todas as atividades diplomáticas, económicas e instrumentos militares do poder nacional” (p. 20).

A diplomacia pública apresenta diferenças básicas relativamente às operações psicológicas militares tanto ao nível do conteúdo como da forma. A este propósito, Luttwak (1989) argumenta existir uma “distinção clara entre operações psicológicas em guerra e a dimensão psicológica da condução da diplomacia” (p. 164).

No entanto, como refere Smith (1989) “a diplomacia pública não é guerra política, no entanto, poderá muitas vezes ser usada em conjunto” (p. 38).

A mudança recente, ocorrida em 2010, na designação destas operações de PSYOP para MISO, visou como sublinha Lamb (2010) contrariar a conotação negativa das PSYOP desde a II Guerra Mundial, para algo mais benigno, dado haver um problema mais de imagem que de conteúdo. Lamb discorda que esta mudança tenha sido eficaz ou que tenha o potencial de vir a ser.

Outro aspeto que parece distinguir as MISO da diplomacia pública é o do conflito:

Relativamente aos objetivos das MISO, Greenspan (2011) refere que se trata de “dar informação às lideranças chave para deter comportamentos que violem os interesses nacionais, ou a um alvo ou população estrangeira específica para criar separação da liderança do Estado adversário e criar pressão interna”. Greenspan sublinha que tanto a diplomacia pública como as MISO têm aspetos sobreponíveis, usam os média, para atingir uma audiência-alvo, divergindo nos seguintes pontos:

- As MISO procuram influenciar a opinião pública numa direção específica que defenda os interesses nacionais. A diplomacia pública, pelo contrário, foca-se em aspetos mais gerais como o diálogo, intercâmbio cultural e a cooperação entre os povos;
- As MISO dirigem-se a uma região-alvo ou audiência que é crítica para o sucesso de uma missão, enquanto que a diplomacia pública dirige-se a áreas mais vastas;
- As MISO lidam com a disseminação e informação de assuntos específicos para influenciar o sucesso de missões, enquanto que a diplomacia pública cobre um conjunto vasto de assuntos;
- O carácter secreto das MISO não é consistente com a abertura e transparência da diplomacia pública.

De acordo com Narula (2004) as PSYOP “quando usadas em conjunto com outras atividades, pode dar uma contribuição importante para o atingir de objetivos nacionais influenciando atitudes e comportamentos das partes afetadas no conflito, tanto em termos de guerra como de paz” (p. 190). Esta conceptualização realça a utilização destas operações indiscriminadamente em ambiente de guerra ou ambiente de paz.

No entanto, pela sua oposição aos fundamentos da diplomacia pública, considera-se que o uso conjunto destas duas ações não é compatível.

De forma diversa, Hy Rothstein (2007, p. 160) considera que a dimensão psicológica é uma componente da guerra, não uma disciplina à parte, pelo que diferenciada em tempos de paz.

Por sua vez, Valley & Aquino (1980) definem PSYOP como “procurando mapear as mentes de indivíduos neutrais ou inimigos e depois de mudá-los de acordo com os interesses nacionais dos EUA. Fá-lo numa larga escala, envolvendo unidades

militares, regiões, nações e blocos” (p. 4). No que se constitui como uma definição que promove a manipulação e que se afasta claramente do conceito de diplomacia pública.

Outros autores como Lungu (2001) defendem que “a diplomacia pública tem um papel muito importante no poder nacional como componente dos elementos diplomáticos e informacionais, e as PSYOP militares podem ser usadas para exercer diplomacia pública no âmbito das operações militares” (p. 2). Lungu considera que as PSYOP e a diplomacia pública partilham os mesmos objetivos, e sublinha que a Internet multiplica o número de possíveis alvos das PSYOP.

Outros autores sustentam uma equivalência perfeita entre estes dois tipos de operações. Kilbane considera que as definições de diplomacia pública e PSYOP sobrepõem-se, ambas utilizam informação para influenciar estrangeiros. A forma como tal objetivo é atingido e as metas finais poderão ser diferenciadas (Kilbane, 2009, p. 187).

Rothstein (2007, p. 183) a atenção para o facto de que as PSYOP são feitas nas mentes e corações das pessoas, transcendendo dimensões militares e económicas. Não são as nações que se opõem às políticas de outros países mas pessoas. As pessoas são os atores e retores nas relações internacionais, sendo guiadas por mentes e emoções.

No entanto, no âmbito deste trabalho esta proximidade é rejeitada. Pela sua natureza e objetivos, considera-se que a diplomacia pública é radicalmente diferente das PSYOP (ou MISO).

De acordo com a Joint Publication 3-53 as PSYOP são definidas como “operações planeadas para transportar informação selecionada e indicadores a audiências externas para influenciar as emoções, motivos, raciocínio e em última instância o comportamento de governos, organizações, grupos e indivíduos estrangeiros”.

Pelo que, tendo por base esta definição, dificilmente poderá ser aceite uma comparação das PSYOP (ou MISO) com a diplomacia pública de natureza ética e moral substancialmente diversa.

4.12.8. Diplomacia Pública da NATO

A importância das redes sociais para a diplomacia pública é relevada por Babst (2009) que, referindo-se à “Nova Diplomacia Pública da NATO”, sublinha a importância da resposta através da diplomacia pública aos desafios da Web 2.0, considerando que as novas tecnologias de comunicação poderão ajudar em muito as operações de diplomacia pública. Babst defende uma utilização mais ambiciosa dos meios digitais para interagir com o público, sugerindo, a título de exemplo, a criação de um blogue permanente alimentado debates permanentes com os cidadãos acerca do papel futuro da NATO.

Babst (2009) refere que uma estratégia de diplomacia pública no contexto atual deverá combinar o entendimento de um desafio com a habilidade de mobilizar redes e o apoio público a uma mudança concreta.

Apresenta cinco princípios fundamentais para uma nova estratégia de diplomacia pública no contexto da NATO:

- A diplomacia pública refere-se à escuta antes de se referir à fala;
- A diplomacia pública deverá estar ligada à política – o que conta não é o que se diz, mas o que se faz, pelo que uma ação de diplomacia pública não poderá falsear a verdade dos factos;
- A diplomacia pública deverá ser credível e eficaz – O que se aplica à relação com os média deverá aplicar-se à relação com todos os parceiros públicos;
- A diplomacia pública é muitas vezes mais eficaz se conduzida por entidades terceiras, como universidades e centros de estudo, que através de declarações oficiais;
- A diplomacia pública precisa de responder aos desafios da Web 2.0, dado o aumento exponencial de consumidores de Internet, com maior incidência no mundo ocidental.

5. QUE PERSPECTIVAS FUTURAS PARA A DIPLOMACIA?

Em cerca de 1840, Lord Palmerston então Ministro dos Negócios Estrangeiros Britânico, quando recebeu o primeiro telegrama terá afirmado “Meu Deus, é o fim da diplomacia” (citado por Barry Fulton, 1998). “O surgimento de um modo de comunicação que permitia o envio de mensagens sem a intervenção direta de um diplomata pareceu então a Lord Palmerston uma ameaça a toda a atividade. O tempo veio provar que tal prognóstico estava longe de ser verdade, pelo que as evoluções no modo de comunicar não deverão ser encaradas como ameaças à existência da diplomacia, mas como desafios à sua forma de atuação e à concretização da sua missão” (Mendonça, 2009).

De facto, mesmo tendo em consideração todos os desenvolvimentos tecnológicos, não parece que se possa afirmar que o futuro da atividade diplomática esteja em causa.

A diplomacia refere-se hoje também, e cada vez mais, à gestão de assuntos de natureza global, não resolúveis através do uso do *hard power*. No contexto da atual era de comunicação global, cada vez mais o *soft power*, tenderá a tornar-se mais importante, e o seu exercício requererá sempre uma diplomacia forte.

Existem perspetivas que as embaixadas serão muito mais leves e pequenas no futuro, mas com responsabilidades acrescidas; que muitos embaixadores residentes serão substituídos por embaixadores não-residentes ou embaixadores virtuais sem que isso diminua a sua importância. Rana perspetiva ainda a criação de embaixadas conjuntas de países diferentes, sublinhando que a Alemanha já tem legislação que o permite (Rana, 2011, p. 145).

No entanto, há que ter sempre em conta que o papel do ministério dos negócios estrangeiros é determinante para os interesses dos países, produzindo informação muito rica de enorme relevância para os Estados, pelo que, pelo menos no atual contexto, é ainda difícil perspetivar na prática representações diplomáticas comuns de países diferentes.

Nesta perspetiva, há que notar que os fins da diplomacia se mantiveram imutáveis desde o seu início há séculos, trata-se de procurar soluções não violentas para

a resolução de diferenças através da negociação e compromisso, como a promoção da cooperação para ganhos mútuos, o que se mantém imutável. No entanto, por força das circunstâncias, os meios mudaram. Na atual era interdependente, caracterizada por uma economia global, assuntos de natureza global ou a guerra ao terrorismo, surgem novos atores vindos da sociedade civil, novos níveis de governação e corpos supranacionais com papéis fundamentais distintos dos representantes governamentais (Copeland, 2009, p. 145).

Este é um contexto a que os ministérios nos negócios estrangeiros estão a ter dificuldade em se adaptar. Como Smith (1999) nos lembra, o próprio conceito de diplomacia reporta-nos para conservadorismo e tradição, sendo que as revoluções não são geralmente bem-vindas neste universo.

“A diplomacia terá naturalmente de se adaptar às alterações no modo de comunicar, sendo que historicamente esta atividade já se adaptou a diversas revoluções ocorridas no modo de comunicar e no transporte, que diversas vezes poderiam parecer por em risco o futuro da atividade” (Mendonça, 2009).

A resposta a essa necessidade de adaptação pode já existir através de uma modalidade diplomática. A diplomacia pública assume-se cada vez mais como a diplomacia adaptada à era da globalização (Copeland, 2009, p. 146). Copeland defende que o papel dos diplomatas nesta era deverá ser o de construir redes convencionais e virtuais, negociar alianças baseadas no interesse mútuo, trabalhar na estratégia dos média, alavancar a atividade do sector privado, privilegiando a cooperação sobre a coerção e exercendo influência através do diálogo e construção de relações.

A era da comunicação global parece ser um contexto particularmente apropriado para a diplomacia pública. Face aos desafios da atual era de comunicação global, a comunicação direta com as populações externas, a compreensão das suas culturas e a capacidade para entender os novos meios e dispositivos de comunicação existentes são cruciais para que uma estratégia diplomática seja bem-sucedida. A disciplina diplomática que melhor se adapta a este contexto é a diplomacia pública.

Esta perspetiva é defendida por Solomon (2001) e Pickering (2000). Estes autores referem que os diplomatas devem prestar uma atenção muito maior à diplomacia pública, procurando de uma forma bastante mais eficaz o apoio público, especialmente

num contexto de guerra de informação, tendo as embaixadas que prestar uma atenção crescente à enorme quantidade de informação disponível.

Neste contexto, “a marca de um país tornou-se um vetor chave de influência e uma fonte de legitimidade” (Copeland, 2009, p. 147). A concorrência para projetar uma imagem reconhecidamente credível internacionalmente, tendo uma imagem eficaz, tornou-se determinante, enquanto que os custos de projeção de uma imagem pobre aumentaram exponencialmente.

A globalização está a mostrar o custo elevado de organizações arcaicas. O facto de os agentes no terreno, como resultado de controlos centralizados, não estarem autorizados a contactar espontaneamente com públicos externos, o avanço da diplomacia pública é travado, concentrando-se em tarefas, fundamentalmente, rotineiras.

No contexto do atual ambiente comunicacional, caracterizado por diversas inovações tecnológicas nos domínios da informação e das comunicações é essencial que os governos levem a tecnologia mais a sério, nos seus esforços para criar um novo tipo de diplomacia mais adaptada à realidade atual, tendo em consideração as “tendências que irão reordenar a estrutura da sociedade global, a relação entre governo e cidadãos e a natureza dos riscos incorridos” (Steven, 2008, p. 7). David Steven considera essencial uma reconfiguração das organizações governamentais, libertando as pessoas que nelas trabalham, estimulando a sua autonomia e criatividade, num mundo que valoriza cada vez mais a criatividade individual e o seu contributo no contexto de uma ação interdependente em rede, o que é limitado por organizações robóticas e inflexíveis e que limitam o acesso dos seus funcionários ao contacto com o mundo exterior.

A aptidão tecnológica dos diplomatas merece assim uma atenção particular.

O atual ambiente comunicacional exige que o exercício da atividade diplomática tenha em consideração que os “diplomatas tenham que passar tanto tempo entendendo as culturas, valores e linguagens das redes sociais como a preparar novas missões no estrangeiro” (Potter, 2008).

Por sua vez, Bollier (2003, p. 19) refere a necessidade de adaptação da diplomacia à era da informação, a contratação de utilizadores habilitados da Internet para as embaixadas tendo em vista o treino dos funcionários e a aquisição de

competências, através do estudo em ciências da computação, o que deverá ser uma componente fundamental do processo de formação de um diplomata público.

Copeland (2009, p. 19) refere seis advertências no que se refere ao estabelecimento de uma estratégia de diplomacia pública adaptada ao atual ambiente comunicacional:

- As melhores práticas de diplomacia pública não podem compensar, e poderão até revelar, falhas fundamentais da política;
- Os estudos de mercado são caros e altamente manipuláveis;
- Na política internacional há uma dialética entre resultados e recursos. A medida da eficácia da diplomacia pública requererá apoio financeiro e pessoal;
- As despesas resultantes da monitorização e análise dos média internacionais, do acompanhamento das mudanças na política e na opinião devem ser planeadas, evitando-se a sobrecarga de funcionários já com muitas responsabilidades;
- Uma componente cada vez mais significativa da diplomacia pública baseia-se na Internet, o que é ainda ignorado em grande medida;
- Será difícil medir os efeitos negativos que a diplomacia pública pode ter evitado.

Neste sentido, os ministérios dos negócios estrangeiros deverão desenvolver novas formas de representação no exterior, com escritórios mais pequenos, com menos hierarquias, mais móveis e mais influentes e poderosos (Copeland, 2009, p. 156).

“A crescente relação entre a atividade diplomática, as redes e a diplomacia pública poderá ser traduzida, em parte, pela frase de Brown (2010, p. 9) “Num contexto digital, a diplomacia tradicional torna-se mais pública”, pelo que poderemos questionar se a diplomacia pública não corresponderá, em grande medida, a uma nova fase da atividade diplomática decorrente dos desenvolvimentos das TIC e das redes, de importância crescente na concretização eficaz dos objetivos subjacentes à atividade diplomática, tenham uma natureza pública ou privada” (Mendonça, 2011).

No entanto, é preciso assegurar as suas atribuições fundamentais, nomeadamente, a função fundamental dos ministérios dos negócios estrangeiros no contexto do mundo atual de instabilidade mundial de manter canais de comunicação abertos que previnam resultados de consequências graves. No entanto, tal poderá requerer a redefinição da estrutura dos ministérios adaptando-as ao contexto do século XXI, abraçando a diplomacia pública como modelo fundamental de atuação para assegurar eficácia na sua intervenção (Copeland, 2009, p. 200).

Trata-se de privilegiar transformações internas que favoreçam uma estrutura organizacional mais flexível e ágil, com maior interdependência e autonomia dos agentes diplomáticos, e os dotem de capacidade de comunicação intercultural, incluindo conhecimentos de relações públicas e de *branding*.

5.1. O diplomata público

Uma das atribuições fundamentais de um diplomata público é a da gestão e desenvolvimento da marca país, utilizando o *soft power* à sua disposição para influenciar as perceções existentes em relação ao seu país em sentido favorável aos objetivos e interesses previamente definido pelas autoridades públicas do seu país. Copeland (2009, p. 148) exemplifica com o caso do Canadá em que a diplomacia pública vai já dominando a agenda dos diplomatas em algumas situações (campanha com a *Commonwealth* contra o apartheid nas décadas de 1980 e 1990, negociação do Protocolo de Montreal em 1987 e o esforço para assegurar a extensão do Tratado de Não Proliferação Nuclear entre 1993 e 1994).

Face às necessidades existentes na era atual de comunicação global, o diplomata público terá necessariamente de ter características e competências que o diplomata tradicional nunca sentiu necessidade de obter.

Pelo que, pelo menos em alguma medida, como refere Copeland (2009):

A mudança da forma como os diplomatas trabalham implicará também a mudança de quem faz diplomacia, sendo necessária a contratação de diplomatas públicos capazes de comunicar de forma intercultural, de trabalhar em rede, ao

nível do conhecimento de línguas ou negociação, com uma componente importante de relações públicas internacionais (p. 150).

O diplomata público da atual era deverá possuir um conjunto importante de qualificações. Copeland (2009, p. 175) considera que um diplomata público eficaz deverá ter todas as qualidades de um diplomata público tradicional (julgamento, tato, intelecto e discrição) e um conjunto acrescido de qualidades adaptadas às diferentes situações específicas.

Os ministérios dos negócios estrangeiros estão num período de transformação. Copeland (2009, p. 161) sublinha que na era de saturação da informação que caracteriza a globalização, as pessoas são o que parecem, a perceção de um país reflete-se rapidamente nos seus interesses nacionais.

Deste modo, a imagem, e a gestão da reputação tornaram-se essenciais e passaram a requerer estratégias de diplomacia pública, de média e de relações públicas internacionais.

Apesar de as comunicações políticas e estratégicas sempre terem feito parte da essência da atividade diplomática tradicional, tal é insuficiente no contexto atual. Hoje é necessário contactar diretamente com os públicos externos e influenciar a opinião pública internacional, tanto as massas como as elites.

O novo diplomata público deverá ser muito versátil e ter sensibilidade para um conjunto vasto de tópicos. Evans e Steven (2008, p. 58) consideram que o novo diplomata público procura juntar todos os instrumentos de relações internacionais e juntá-las criando um todo coerente. O objetivo é o de juntar a análise, a decisão política e as comunicações, com um foco mais no que país faz e menos no que diz.

A diplomacia pública eficaz requer “uma habilidade para aceder, analisar e contextualizar informação, de construir e manter uma ampla rede de relações, de comunicar e negociar com diferentes culturas e instituições e rever e entender o impacto da política e eventos” (Potter, 2008, p. 124).

Um aspeto determinante no exercício da diplomacia pública no atual contexto é o da segurança e da privacidade. Potter (2008, p. 128) sustenta que, face às crescentes preocupações sobre privacidade e segurança, os governos deverão ser muito cautelosos

no que se refere ao envolvimento dos diplomatas em intervenções na Internet, desenvolvendo conteúdos em cada intervenção adaptados a cada situação específica. Potter sublinha que uma das principais diferenças entre a ação na Internet e fora da Internet é a de que a primeira é ‘eterna’, todas as intervenções entre diplomatas públicos e os seus interlocutores, será pesquisável, replicável e capturável permanentemente.

Copeland (2008) sublinha que um diplomata público terá futuramente de “combinar as competências de um negociador profissional com os atributos de um humanista renascentista e o temperamento de artesão” (p. 141). Mas o mais importante será o ter aprendido a pensar, comunicar de forma persuasiva e a agir eficazmente.

Num mundo em que se valoriza cada vez mais a criatividade humana os governos não podem ser rígidos, inflexíveis e muito hierarquizados com padrões de controlo individual ultrapassados e que anulam a expressão e a capacidade criativa dos seus funcionários.

Steven três categorias de objetivos que se deve procurar que as novas tecnologias possibilitem:

- Consciência partilhada – usar a tecnologia para facilitar as conversas entre fronteiras, geográficas, organizacionais e sectoriais que conduzam a um consenso global acerca de como os problemas globais devem ser enfrentados;
- Plataformas partilhadas – Criar uma ampla coligação que se agrupe em torno de um conjunto de soluções e campanhas, como uma rede para a mudança.
- Sistemas operativos partilhados – usar recursos tecnológicos, por exemplo para gerir um mercado mundial do carbono, monitorizar tentativas de controlar as desflorestação.

A complexidade das funções que esperam um diplomata público levam a que a transição de uma diplomacia tradicional para uma diplomacia pública pode ser um processo gradual. Melissen (2006) sublinha que a aprendizagem da diplomacia pública é uma tarefa difícil, e que a sua plena implementação no dia-a-dia dos diplomatas será um trabalho de vários anos. Sublinha que poucos ministérios dos negócios estrangeiros

integraram a diplomacia pública nos seus cursos para diplomatas. Sublinha também que as expectativas devem ser realistas quanto aos resultados do exercício da diplomacia pública dada a dificuldade da função, e não se devem centrar apenas no presente, mas ter em conta o longo prazo. Melissen considera que os públicos são amorfos, mas que os membros individuais desses públicos têm múltiplas fontes de informação, e as modernas tecnologias dão-lhes poder de mobilização, pelo que os diplomatas públicos devem ter isso em atenção.

Dentro da diplomacia pública podem agregar-se diversas funções que um diplomata público deverá dominar e conhecer. Smith (1998) refere a existência de programas informacionais, culturais e educacionais. Os programas informacionais concentram-se nas ações e decisões dos governos e consistem na disseminação de materiais a jornalistas internacionais, funcionários públicos e académicos. Os materiais são postos no sítio na Internet e traduzidos em várias línguas, sendo enviados também para as embaixadas dos EUA. Também centralmente são preparadas estratégias sobre como transmitir as posições americanas sobre assuntos de importância global. Os materiais são disseminados a partir das embaixadas pela imprensa escrita, emitida, e são contratados por vezes especialistas locais para ajudar no processo. O lado informacional da diplomacia pública também inclui a elaboração de discursos, para o pessoal da embaixada. Também respondem a inquéritos sobre o país.

Relativamente aos programas culturais e educacionais, Smith (1998) refere os programas Fulbright de intercâmbio académico. A experiência pessoal permite muitas vezes eliminar ideias preconcebidas lançadas sobre as pessoas. Muitos programas de artes foram enviados à União Soviética que permitiram manter uma boa imagem do Ocidente. Supervisão de programas de ajuda à construção de instituições democráticas em áreas necessitadas desse esforço. Outros esforços referem-se à emissão de rádio, programas de notícias, televisão, estudos de opinião no exterior, análise ao que é falado na imprensa estrangeira.

Tendo em conta a necessidade que os diplomatas públicos têm de ser criativos e autónomos, Riordan (2004) sublinha que “processos de decisão excessivamente hierárquicos, e as conseqüentes cargas administrativas e atenção ao conformismo em vez inovação ou criatividade, condena os agentes a uma visão de curto prazo” (p. 13). Pelo que recomenda, estruturas em rede, de preferência pouco formais, chamando a

atenção, no entanto, que as estruturas em rede colocam desafios culturais e estruturais muito significativos aos ministérios dos negócios estrangeiros.

Em alguma medida, os diplomatas públicos deverão ser empreendedores, para além dos sólidos conhecimentos técnicos que deverão possuir. Riordan (2004) sublinha que, apesar de uma grande parte da diplomacia pública passar para a responsabilidade de agentes não-governamentais, as embaixadas e diplomatas continuarão a ter um papel muito importante. No entanto, precisarão de ganhar “maior conhecimento específico em assuntos-chave para ganhar credibilidade. Para o fazer deverão ser encorajados e recompensados por assumir riscos” (pp. 14-15), sendo o seu papel mais o de ‘empreendedores da diplomacia pública’ junto dos atores sociedade civil, olhando para e identificando oportunidades de compromisso, fazendo-os comunicar com agentes não-governamentais relevantes, devendo fazê-lo como parte de uma rede informal.

Estas necessidades conduzem à necessidade de reconfiguração das estruturas organizacionais das instituições diplomáticas. Riordan sublinha que as embaixadas “passam muito tempo na sua própria administração, gerindo tanto as pessoas como as propriedades da embaixada, e falando com outros diplomatas” (ibidem), sendo valorizada sobretudo a capacidade de tratar com burocracia com a sede, em vez do estabelecimento de redes locais.

Riordan afirma que,

As futuras embaixadas precisam de ser mais pequenas e mais flexíveis, menos ligadas a edifícios com prestígio e mais em torno de redes funcionais. No futuro cinco ou seis diplomatas bem preparados e motivados com objetivos claros, viajando constantemente ligados à rede do ministério dos negócios estrangeiros, serão mais eficazes que os atuais trinta ou quarenta agarrados às secretárias (ibidem).

Tal como defendem Arquilla & Ronfeldt, Riordan defende também uma ‘revolução nos assuntos externos’.

Tendo em vista a ilustração de competências que um diplomata público deverá dominar, Peter Kovach (2009, p. 201) refere as suas imersões em outras culturas como estudante, jornalista, investigador, professor ou personalidade de TV. Sublinha a

necessidade de escutar, de discutir ideias com as audiências externas, como ideias políticas ou valores prevaletentes na respetiva sociedade.

Sublinha também a necessidade de falar com as pessoas com quem existe menor familiaridade.

Como veremos mais à frente, a diplomacia cultural é um elemento fundamental na atuação do diplomata público, na qual o contacto pessoal e o estabelecimento de ligações pessoais são fundamentais, duvidando que as alterações no ambiente comunicacional como a blogosfera e a Internet irá alterar fundamentalmente isto (Kovach, 2009, p. 210).

5.2. ‘Novas diplomacias’

Ao adaptar-se à era da informação, a diplomacia começou a ganhar novas formas de atuação. São hoje frequentes ações diplomáticas especificamente dedicadas a áreas muito intensivas em novas TIC, de que é exemplo a diplomacia científica e tecnológica. Para ilustrar este aspeto, iremos abordar neste capítulo a diplomacia do conhecimento, e a associação entre diplomacia pública e globalização. do Japão e a Nova Diplomacia Americana.

Para além das questões associadas a uma era da comunicação global, também as questões científicas se tornarão cada vez mais num dos focos da atividade diplomática, pelo que deverão ser encontradas formas de melhor associar a diplomacia à investigação e desenvolvimento (I & D) (Copeland, 2009, p. 1).

Neste sentido, o facto de estarmos numa era de intensa competição pelo conhecimento, deverá ser promovida uma atividade intensa de promoção estratégica das ações ligadas à ciência e à tecnologia, devendo a comunidade científica aumentar o seu papel na atividade diplomática (idem, p. 119).

Existem ainda importantes limitações a que tal aconteça tais como o desconhecimento geral dos agentes diplomáticos de questões associadas ao universo científico e tecnológico, a falta de competências ou experiência tecnológicas, ou a forma de organização das organizações científicas e tecnológicas que atuam cada vez mais em rede por oposição à rigidez hierárquica a que estão habituados os diplomatas. Por outro

lado, os diplomatas em geral não têm ligações aos centros de investigação dos próprios países nem têm qualquer formação específica neste domínio.

O futuro, “como H. G. Wells nos avisou há muito tempo, será uma corrida entre a instrução e a catástrofe” (Clarke, 1994, p. 259)

5.2.1. Diplomacia do Conhecimento

Em Mendonça (2009) encontramos referência a uma associação entre os conceitos de diplomacia e de conhecimento. Nabo (2006) refere a passagem à diplomacia do conhecimento como a “concretização de um novo paradigma de relacionamento internacional”, considerando que a sociedade do conhecimento exigirá também formas diferenciadas de interação entre os atores internacionais, tanto Estados como outros atores não públicos. Verifica-se assim uma ligação prioritária entre inovação e internacionalização, reforçando as relações entre redes internacionais.

O mundo contemporâneo apresenta um conjunto de desafios e ameaças que deverão ser consideradas a uma escala global. A resolução de muitos desses desafios requer o contributo de soluções científicas e tecnológicas, pelo que estas deverão ser dimensões cada vez mais presentes no trabalho e nas competências dos diplomatas.

Assuntos como as doenças infecciosas, degradação ambiental, crimes eletrónicos, armas de destruição maciça e os impactos das novas TIC ganharam uma importância acrescida, requerendo uma preparação científica sólida prévia (UNCTAD, 2003, p. 4).

Por outro lado, torna-se necessário que os diplomatas, cada vez mais, dominem dimensões disciplinares e científicas distintas, “a diplomacia internacional vem exigir que os negociadores governamentais lidem simultaneamente com a especialização e integração (UNCTAD, 2003, p. 3).

As atividades da UNCTAD⁴¹ relativas à Diplomacia Científica e Tecnológica são apoiadas por recursos financeiros e humanos internos e externos, entre as quais a Universidade de Harvard, a FAO, UNESCO e Universidade das Nações Unidas. Juma (2000) considera que a própria ação da Organização das Nações Unidas no seu conjunto, deve contemplar uma maior interação com a comunidade científica e tecnológica, partilhando recursos com atores não estatais em associações científicas, formando um conjunto alargado de alianças com os média, e desempenhando um papel importante pela influência que exercem junto da opinião pública (Juma, 2000).

Também Copeland (2009, p. 113) lamenta que os assuntos relacionados com a ciência e tecnologia não sejam tratados pelos agentes diplomáticos. Este autor considera que os governos e organizações internacionais deverão de trabalhar mais fortemente para assegurar que o conhecimento é partilhado ou desenvolvido através de esforços cooperativos, o que implicaria um papel mais central da ciência e da tecnologia nas relações internacionais. Só o papel que a ciência tem em assuntos associados à defesa justificaria uma atenção reforçada a esta temática.

Um dos obstáculos referidos é o facto da criação e da comercialização de novas tecnologias estar fundamentalmente nas mãos de grandes empresas. Por outro lado, existem lacunas na comunicação e divulgação da informação científica e tecnológica relacionadas com a falta de conhecimento do funcionamento dos meios de comunicação em massa e com uma aposta muito centrada nos meios exclusivos e especializados. O que faz com que a ligação entre os cientistas, engenheiros, técnicos e investigadores com os agentes diplomáticos e políticos da área internacional, seja ténue (idem, p. 114).

Pelo que os atores políticos acabam por não dar a importância devida à necessidade de tratamento que as questões associadas à ciência e à tecnologia no contexto político internacional, e o quanto acabam por condicionar as agendas políticas globais.

No atual ambiente comunicacional, os desafios relacionados com o desenvolvimento tornam-se cada vez mais visíveis mas também urgentes dado que, cada vez mais, problemas locais atingem uma dimensão global. Copeland (2009, p. 121)

⁴¹ United Nations Conference on Trade and Development

defende que a ciência e tecnologia deverão ser usadas para ajudar a construir as ligações ainda inexistentes entre diplomacia, desenvolvimento e segurança.

Copeland considera que outro aspeto associado ao conhecimento é o facto de o conhecimento científico e a inovação tecnológica aumentarem as desigualdades, sendo este um assunto que deve ser tratado com muita atenção pelos diplomatas, dado o risco potencial existente de aumento da instabilidade global. Copeland considera que um dos fatores dessa desigualdade é o dividendo digital, que reflete a existência de uma exclusão no processo de desenvolvimento. (idem, p. 131).

No entanto, como sublinha Copeland (2009, p. 134) o dividendo digital não resulta dos desenvolvimentos científicos e tecnológicos, mas reflete as divisões económicas e sociais existentes. Deste modo, o dividendo digital é político, refletindo os efeitos polarizadores da globalização.

Pelo que a solução terá passar por um incremento da atividade científica e tecnológica de uma forma mais igual a nível global de forma a gerar uma maior criação de conhecimento, inovação tecnológica e desenvolvimento económico.

O papel da diplomacia pública neste domínio é central, dado que a diplomacia científica, enquanto modalidade de diplomacia pública, tem o potencial de influenciar audiências nacionais em formas que a diplomacia pública tradicional não consegue.

Turekian, referindo-se ao Centre for Science Diplomacy, por si dirigido, no âmbito da American Association for the Advancement of Science, considera serem exercidas três funções (Turekian, 2010, p. 13):

- O centro demonstra o valor da ciência como ferramenta diplomática, juntando as sociedades;
- Os membros do centro visitam outros países para procurar áreas de cooperação e mútuo interesse e benefício;
- O centro procura *input* da comunidade académica em assuntos relacionados com diplomacia científica, incluindo a identificação de potenciais barreiras e de métricas de sucesso.

Por outro lado, Turekian (ibidem) refere ainda que a diplomacia científica para ser eficaz requer a integração das comunidades científica e de política externa, criando uma ligação e fazendo com que os grupos trabalhem em conjunto. Este autor considera que no mundo atual, cada vez mais, existe uma necessidade de os cientistas comunicarem diretamente com o público, estabelecendo uma comunicação nos dois sentidos.

Thorson (2010, p. 25) sublinha que, numa situação em que existe um conflito à partida, a colaboração tem obrigatoriamente de produzir resultados, dado que essa colaboração permite ultrapassar o contexto de desconfiança inicial.

Reportando-se à cooperação de dois países com um historial relevante de conflitos, a Índia e a China, Dolla (2010, p. 29) refere que cada país tem vantagens comparativas na cooperação científica, o que estabelece uma sólida plataforma para a cooperação. Considera que a cooperação deverá começar em áreas menos controversas e focar-se em ganhos económicos mútuos, como incentivo ao estabelecimento da cooperação. Este autor considera que neste caso específico a diplomacia científica ajudou a quebrar barreiras desenvolvidas durante os conflitos, defendendo que a ciência em combinação com o desenvolvimento económico, foi bem-sucedida na construção de sinais positivos em contextos adversos.

Shaunfield (2010, p. 33) sublinha a importância que o EXACT (Executive Action Team on Regional Water Databanks) tem no Médio Oriente. O grupo junta cientistas e autoridades da água de Israel, Autoridade Nacional Palestiniana e Jordânia para discussões sobre novas formas de gerir a água, utilizando novas tecnologias. Em 2008, face a uma seca severa na Jordânia, este país teve a confiança de solicitar o apoio de Israel, pedindo assistência. Tal permitiu receber muito mais água de Israel que a prevista nos Tratados entre os dois países, salvando vidas.

Similarmente, Winick (2010, p. 23) refere o projeto SESAME (Synchrotron-light for Experimental Science and Applications in the Middle East) é um projeto patrocinado pela UNESCO, construído a partir do CERN, na Jordânia e que junta cientista de países como o Bahrein, Chipre, Egipto, Irão, Iraque, Israel, Jordânia, Paquistão, Autoridade Palestiniana e Turquia, muitos deles com um historial muito sério e conflitos entre si.

Face ao exposto anteriormente, parece claro o potencial da diplomacia científica na minimização e solução de conflitos. Himelfarb (2010, p. 19) considera que um desafio político fundamental seria o de criar um enquadramento formal para um uso sistemático da diplomacia científica na gestão de conflitos.

Também Seib (2010, p. 59) sublinha a importância da ciência na prevenção de conflitos, relevando, sobretudo, que muitos conflitos têm por base problemas, como o da água, que poderão ter uma resposta científica.

5.3. Diplomacia Pública, globalização e desenvolvimento

O primeiro uso do adjetivo global apareceu em 1892 nas páginas da revista *Harper's Magazine* (edição de setembro) e em 1944 o termo globalização entrou (em inglês) no dicionário Webster, acabando por destronar, definitivamente nos anos 1980, a expressão mundialização de origem francesa (Rodrigues & Devezas, 2009, p. 38). “Nos dias de hoje é o termo preferido para designar a nova era de assuntos globais, consolidada após o fim da Guerra Fria” (Rodrigues & Devezas, 2009, p. 38).

A globalização poderá ser olhada como um processo evolutivo, irreversível, multidimensional, com uma forte componente histórica de longo-prazo e, finalmente, com um enorme poder de transformação social” (idem, p. 39).

Numa perspetiva mais próxima das ciências da informação, a globalização “pode ser compreendida como correspondendo a um alongamento das relações entre o local/presente e o distante/ausente, por meio das redes, que estabelecem interações e conexões que perpassam o conjunto do planeta” (Albagli, 1999, pp. 294-295). Albagli considera que, através das TIC, que anulam o espaço através do tempo, a informação passa a ser um instrumento de união entre espaços geográficos distintos, “revolucionando as relações económicas e sócio-culturais, bem como gerando implicações políticas de várias ordens” (ibidem).

Para Albagli “as redes financeiras, mercantis e de informação assumem um carácter estratégico, promovendo a unificação técnico-económica do planeta e colocando em discussão o princípio da soberania das nações e o papel do Estado” (ibidem).

De um ponto de vista mais próximo das ciências da comunicação, a globalização refere-se a um ambiente comunicacional caracterizado pela possibilidade de comunicar permanentemente, e em tempo real, a nível global, conduzindo a intensos fluxos de informação.

Figura 24 - Distinção entre império e globalização

Figura 24.1. – Distinção entre Império e Globalização quanto à génese

Império	Globalização
Afirmação de poder	Tecnologia/iniciativa empresarial
Estado	Para além dos Estados
Político-militar	Económico-cultural
Gera uma estrutura individualizada	Um processo geral
Multi-milenar	Recente: ½ milénio

Fonte: Lopes (2007, p. 310)

Figura 24.2. – Distinção entre Império e Globalização quanto à natureza

Império	Globalização
Transitório	Permanente
Poder cru (raw power)	Organização económica
Centralização da apropriação de excedente	Geração generalizada de excedente
Estrutura internamente coerente	Estrutura planetária geral (e evolutiva)
Um modelo tradicional, historicamente concretizado	Um modelo geral, assente no aumento das mobilidades

Fonte: Lopes (2007, p. 311)

Figura 24.3. – Distinção entre Império e Globalização quanto aos efeitos

Império	Globalização
Unificação	Articulação
Economias de escala, em grande espaço delimitado	Um espaço global planetário para todos os atores
Delimitação do espaço de racionalização	Racionalização da afetação de recursos à escala planetária
Conflitualidade entre impérios	Competição entre empresas
Custos de manutenção do império: enviesamento do potencial de desenvolvimento	Custos de ajustamento nas empresas e economias; elevado potencial de desenvolvimento

Fonte: Lopes (2007, p. 312)

De um ponto de vista económico, a globalização é vista como um processo que conduz a um aumento da interdependência das economias. Ernâni Lopes (2007, p. 313) considera que, do ponto de vista económico, o processo geral de globalização pode ser explicitado salientando 6 características:

- É relativamente recente (apenas meio milénio, desde o século XV);
- Resulta da repercussão do avanço tecnológico sobre o crescimento sustentado e cumulativo dos múltiplos tipos de mobilidade;
- Como processo geral, afeta todos os componentes de todas as economias;
- Aprofundou-se e intensificou-se, fortemente, a partir de meados da década de 80 do séc. XX;
- Altera, progressivamente, os padrões tradicionais de organização dos espaços económicos por via do binário elementar de ‘globalização dos mercados/internacionalização das economias’;
- Na viragem do sec. XX para o sec. XXI, está transformar, em profundidade, a estrutura económica mundial em resultado do aproveitamento da

desmaterialização do espaço estratégico resultante do avanço das telecomunicações no que respeita à mobilidade (virtualmente plena e total) da informação”.

São habitualmente consideradas três 3 vagas sucessivas e cumulativas do processo de globalização (ibidem):

- A 1.^a vaga, nos sec. XV/XVI, foi efetuada pelos Portugueses e, seguidamente pelos Castelhanos, cobrindo pessoas e produtos – e que poderá ser expressa por um rótulo sintetizador: ‘por mares nunca dantes navegados’;
- A 2.^a vaga, entre a 2.^a metade do sec. XIX e os inícios do sec. XX, efetivada pelos capitalismos industriais europeus (nomeadamente, o Inglês) cobrindo investimentos diretos, empresas e capitais – e que poderá ser expressa por um rótulo sintetizador: ‘Les Bourgeois Conquérants’, Charles Morazé’
- A 3.^o vaga, desde a última década e meia do sec. XX, efetivada pela rede mundial de sistemas de telecomunicações (Internet; CNN (1985)), cobrindo a transmissão de informação – e que poderá ser expressa por um rótulo sintetizador: ‘on line/real time’.

No que se refere à primeira vaga da globalização económica, Rodrigues e Devezas (2009) defendem que se refere às consequências das viagens oceânicas iniciadas pelos portugueses no início do século XV durante a nova dinastia de Avis, sendo a partir das descobertas portuguesas (e espanholas logo depois) que o termo comércio internacional começa a fazer sentido. Consideram que “a construção de um portefólio de *commodities* passou a ter como placa giratória o pequeno retângulo periférico da Europa” (p. 42) (e toda a Península Ibérica logo depois).

Como referem Rodrigues e Devezas (2009),

O domínio de Portugal no comércio internacional duraria até que holandeses e ingleses se posicionaram em muitos dos pontos estratégicos portugueses entre 1580 e 1663 (...) As duas potências do Atlântico Norte – Inglaterra e Holanda – começaram a negociar a divisão de esferas de influência no mundo em 1613 e

chegaram a assinar um acordo secreto, em Londres, 1619, através das suas Companhias das Índias Orientais, para uma operação de ‘assalto’ aos impérios português e espanhol (p. 43).

O que matou de vez o ciclo português foi o nascimento nos Países Baixos da «economia política prática» (criação de uma bolsa de valores – beurs – em Amesterdão, em 1602, juros 4%, companhias comerciais por ações, criação do Banco de Amesterdão, desenvolvimento do primeiro mercado de futuros em 1635-1636), o surgimento de uma tecnologia naval superior (a construção dos fluitschip, navios com maior velocidade e capacidade de bolinar) e o marketing de uma nova doutrina jurídica internacional, a do Mare Liberum, um conceito criado por Hugo Grotius em 1609 (idem, p. 45).

No que se refere à segunda vaga da globalização económica, o ponto fulcral foi o Congresso de Viena no início do século XIX. “O papel da abertura do canal do Suez, em 1869, marcou um ponto decisivo numa nova ‘passagem para a Índia» (...) foi a época áurea do Imperialismo” (idem, p. 46).

“Com o imperialismo verificamos a deslocação do eixo económico do mundo da Ásia para as duas margens do Atlântico Norte” (idem, p. 47).

A terceira vaga da globalização económica surgiu “a partir do ‘choque’ Nixon com o abandono do padrão ouro em 1971 e o fim em 1973 do acordo de Bretton Woods (assinado em 1944 pelos Aliados), com a progressiva eliminação do controlo dos fluxos de capitais” (ibidem).

Esta vaga caracterizou-se pela abertura da China em 1978, com as reformas económicas de Deng Xiaoping, pela queda do Muro de Berlim em 1989 e o início de reformas económicas na Índia em 1991.

Simultaneamente assistiu-se a partir de 1995 a um disparo dos fluxos globais de capitais; crescimento avassalador de multinacionais. O ciclo de Kondratieff iniciado no final da II Guerra Mundial com um crescimento médio mundial de 6% ao ano desde 1950, é o período da história da globalização em que as trocas internacionais mais cresceram.

Outro movimento de profundas implicações foi a revolução financeira silenciosa da última década com a ascensão do peso dos fundos soberanos e dos bancos asiáticos.

Na perspetiva dos mecanismos estruturantes, Lopes (2007, p. 313) refere a expressão organizacional das referidas três vagas:

- A globalização comercial;
- A globalização financeira;
- A globalização competitiva.

Lopes considera que o que distingue a globalização competitiva das restantes é o facto de não haver um centro estável, dado que esse centro é variável geograficamente em função de indicadores de atratividade conjunturais, organizando-se em diversos centros interligados em rede, por onde circula a informação necessária à formulação das estratégias.

A literatura económica mais ortodoxa costuma considerar apenas duas ondas de globalização mais recentes, a primeira entre 1870 e 1914 e a segunda a partir de 1960, sendo superficialmente diferentes mas fundamentalmente diferentes (Baldwin & Martin, 1999, p. 1).

As duas ondas caracterizaram-se por reduções radicais às barreiras às transações internacionais, no entanto, apenas a mais recente se caracteriza por reduções radicais nos custos de comunicações, a que se refere por vezes como morte da distância.

Uma das componentes fundamentais da segunda onda é a emergência de empresas multinacionais, que afirmam o seu poder no contexto global, e um impacto muito grande do investimento direto estrangeiro.

Nesta perspetiva, a primeira globalização, feita a partir da Península Ibérica é ignorada.

O processo de globalização económica mais recente, correspondente à acima denominada terceira vaga de globalização, tem tido um papel muito importante de liderança de empresas multinacionais. Kleinert (2001, p. 1) sustenta que as empresas multinacionais têm estado no centro de todos os desenvolvimentos associados à globalização a partir dos anos 1980's. Nesse sentido, é preciso considerar que a unidade de análise deixa crescentemente de ser o país e passa a ser a empresa multinacional.

Kleinert (2001, p. 10) sublinha que as empresas multinacionais dominam a transferência internacional de conhecimento e tecnologia que caracteriza esta vaga de globalização.

Outra das características distintivas desta vaga da globalização é o facto de muito do investimento direto estrangeiro ter como origem e destino os países desenvolvidos, enquanto que anteriormente, o destino era apenas o dos países em desenvolvimento.

Outro aspeto que se associa à redução do custo das comunicações é o facto do comércio de ideias ser muito mais importante nesta vaga.

Um dos aspetos muitas vezes referenciado nesta terceira vaga da globalização é o de conduzir a um aumento das desigualdades. Castells (2002) sustenta que “enquanto que o acesso à Internet ajuda o processo de aprendizagem das crianças já culturalmente privilegiadas, bloqueia o das crianças que não foram educadas num meio cultural favorecido: as desigualdades em termos de educação e de informação aprofundam-se” (p. 306).

Stiglitz (2005) sublinha que “uma sociedade com grandes desigualdades será inevitavelmente muito diferente de uma sociedade em que estas sejam limitadas” e “temos andado a defender um conjunto de políticas que está a aumentar a desigualdade” (p. 383). Por isso, como refere o mesmo Stiglitz (idem) o processo de globalização, trouxe-nos a necessidade “pensar em lealdade numa perspetiva global” (p. 379).

Numa perspetiva semelhante, Rothkopf (2008, p. 100) sustenta que existe uma ligação entre a desigualdade de riqueza e a desigualdade de poder, e respetiva influência na conceção de políticas.

Qualquer análise aos coeficientes de Gini a nível global permite verificar um aumento consistente da desigualdade a partir da década de 1980 na generalidade dos países.

Pelo que poderemos afirmar com alguma segurança que a terceira vaga da globalização se caracteriza por um aumento muito expressivo da desigualdade a nível mundial.

Como salienta Starr (2010), “para além dos avanços evidentes nas tecnologias de transporte, é a revolução das tecnologias de informação que definiu a fase mais profunda da integração global” (p. 4).

No que se refere ao desenvolvimento, a diplomacia da ajuda tem um efeito muito para além do efeito *hard* óbvio que constitui a concessão da ajuda. Como sublinha Leight (2010) “o público global está a observar que nações dão a cara em tempos de crise e que nações se escondem. Os países percecionados como mais altruístas – os que não aparentem ter outras agendas – tenderão a ganhar mais” (p. 11). Esta autora exemplifica com o caso da República Democrática do Congo e do Senegal, que tradicionalmente não são dadores de fundos de emergência, que acabaram por ter uma enorme atenção internacional pelas suas contribuições para ajuda no contexto do terramoto do Haiti em janeiro de 2010.

Leight sublinha que a diplomacia da ajuda é uma dimensão multifacetada da diplomacia pública que não apenas dá assistência aos países necessitados, como também ajuda na concretização dos objetivos de política externa do país dador.

Ainda a respeito da necessidade de estabelecimento de uma diplomacia da ajuda mais consistente, Copeland (2009, p. 2) sublinha o facto de a cada ano, morrerem cada vez mais pessoas por causas relacionadas com a pobreza do que por qualquer questão relacionada com violência política. Ao lidarem com as questões do desenvolvimento, os diplomatas poderão ter um papel chave na segurança internacional.

Copeland propõe um desenvolvimento baseado nas pessoas, e a partir daí construir uma nova segurança, defendendo a importância de um acréscimo de investigação científica, do desenvolvimento de novas tecnologias e o equilíbrio entre necessidades humanas e ambientais.

Sublinha que mesmo em contexto em que a pobreza está a diminuir, a desigualdade aumenta de forma muito significativa, com os espaços para objetivos partilhados e identidades comuns a diminuir. As diferenças, éticas, religiosas, económicas e culturais estão em ascensão mais que as semelhanças.

Copeland (2009, p. 6) salienta que a globalização para além de gerar a acumulação de capital também gera instabilidade pela criação de bolhas especulativas. Ao mesmo tempo que estimula a eficiência também gera inseguranças, contribuindo para o falhanço dos Estados. Copeland refere que se vão multiplicando os Estados falhados.

Neste sentido, o grande objetivo da política internacional, e portanto da atividade diplomática, deverá ser o de encontrar o equilíbrio entre a promoção de valores como os direitos humanos, democracia, liberdade religiosa e justiça social, e objetivos como os ganhos comerciais, as entradas de capital, vantagens comerciais e acesso a recursos, equilíbrio esse cada vez mais difícil (Copeland, 2009, p. 7).

É curiosa a formulação de Copeland não dissociando o desenvolvimento da segurança. Trata-se de uma associação estranhamente negligenciada em muitos estudos da atividade diplomática.

Para fazer face a estes desafios Copeland considera necessária uma diplomacia que contemple as seguintes dimensões:

- Os diplomatas necessitam de um modelo explicativo da ordem mundial que tenha em conta o impacto da globalização, sublinhando a dialética entre segurança e desenvolvimento;
- Os diplomatas deverão prestar uma atenção especial ao papel das comunicações, cultura, atores não estatais, e às implicações da desterritorialização do espaço político;
- Muitos dos desafios chave no âmbito da política internacional no século XXI são fundamentais tanto para a segurança como para o desenvolvimento e originam-se na ciência e tecnologia;
- A diplomacia pública tem características únicas para fazer face aos desafios da globalização. Mas as estruturas diplomáticas devem ser

repensadas de cima a baixo com uma atenção especial à relação entre desenvolvimento e segurança;

- Os serviços diplomáticos deverão construir redes de contactos e gerar informação suficiente para lidar com questões muito complexas.

Neste sentido, os diplomatas têm de adaptar-se a um contexto em que “maiores trocas comerciais e capacidade tecnológica, crescente mobilidade dos fatores de produção, maiores níveis de integração de mercado e liberalização, e desregulação, privatização e redução do controlo estatal estão a alterar a economia política internacional” (Copeland, 2009, p. 28). E este é um processo que vai prosseguindo acrescido da difusão de novas tecnologias, de meios de comunicação em massa, de indústrias de entretenimento, de fluxos de capital voláteis, imigração, viagens e comunicações. Copeland considera que a era da informação fez com que muitas assunções económicas e convenções diplomáticas fossem ultrapassadas pelos eventos.

A globalização vem sendo enquadrada num conjunto de políticas macroeconómicas promovidas por instituições internacionais como o FMI e o Banco Mundial, através de programas de ajustamento estrutural e condicionalidade política, em geral com efeitos devastadores. As empresas multinacionais apoiam o processo sendo os principais agentes da globalização. Copeland (2009, p. 29) refere que 51 das 100 maiores economias mundiais são empresas.

Outras organizações como a ONU e a OMC também vão assumindo um papel muito relevante no processo de globalização. Copeland (2009, p. 29) defende que na era da globalização, a comunidade internacional tende a falhar em algumas crises humanitárias como a do Afeganistão, Darfur ou Haiti pelo facto de não atraírem o interesse das empresas multinacionais. Copeland considera que a globalização trata de lucro, eficiência, competitividade, individualismo e consumismo, numa era em que a geopolítica deu origem à geoeconomia.

Um dado intuitivamente contraditório com um processo de globalização é referido por Copeland (2009, p. 30) que chama a atenção para o facto de esta globalização ter implicado uma diminuição dos gastos com diplomacia e desenvolvimento bastante acentuada (no Canadá os gastos com ajuda ao

desenvolvimento eram em 2009 de 55% face aos níveis anteriores e os gastos em diplomacia de 70%).

Por outro lado, verifica-se o já acima referido aumento substancial da desigualdade na distribuição do rendimento. Os mercados e as empresas não tendem a valorizar a equidade. Pelo que se mantêm conflitos latentes em vários locais, com o recurso crescente a segurança privada, e assim nem a segurança nem o desenvolvimento conseguem florescer em muitos locais.

Por outro lado, há que considerar que “os conflitos tenderão a ocorrer com maior probabilidade em contextos de privação e pobreza associados a uma estagnação ou declínio económicos” (Mendonça, 2005, p. 184). Em Mendonça (idem, p. 188) no contexto do estudo dos casos do Sri Lanka e da República Democrática do Congo apresentou-se uma ideia relativamente forte de uma causalidade entre elevada desigualdade na distribuição do rendimento e elevada incidência de pobreza e a ocorrência de conflitos no contexto específico desses países.

Num mesmo sentido, (Copeland, 2009, p. 93) conclui por uma influência do crescimento da desigualdade no fortalecimento do terrorismo.

Um outro aspeto que aconselha a que os Estados, nos seus esforços de contacto com os públicos externos, fortaleçam os laços de cooperação com projetos de desenvolvimento tem a ver com a maior credibilidade que as ONG e outras organizações da sociedade civil terão junto do público-alvo, para além de todo o conhecimento das condições locais. Tal como sublinha Philip Taylor repetidamente, a credibilidade é um dos elementos centrais no âmbito de uma estratégia de diplomacia pública.

Será por isso aconselhável que os Estados, no estabelecimento da sua estratégia, utilizem a possibilidade de se associar ou de promover ONG que, para além da credibilidade, tenham a flexibilidade suficiente para agir rapidamente no terreno e escolher os canais de comunicação mais adequados.

Evans e Steven (2008, p. 49) consideram que a promoção do desenvolvimento e de melhores Estados nos países em desenvolvimento conseguir-se-á, sobretudo, através da influência e apenas parcialmente através de dinheiro, dado que será sempre discutível o destino que esse dinheiro possa ter em Estados desestruturados.

Pelo que consideram que o fator chave será o de entender o contexto em que se está a operar num Estado com essas características, quem tem influência local, que ideias e narrativas são apelativas e que tipo de alavancagem esperam fazer.

Evans & Steven (2008, p. 56) apresentam quatro possíveis estratégias de aplicação da diplomacia pública:

- Compromisso, promovendo o diálogo e construindo coligações;
- Modelação, para focar a conversa e conduzi-la a um consenso que pode suportar a ação;
- Disrupção, que deve ser usada quando se chegou a um consenso num assunto, mas o governo acha esse consenso contrário aos seus interesses. Trata-se de uma forma de diplomacia pública mais de confronto;
- Destruição, que deve ser usada contra adversários declarados. É usada apenas quando mais diálogo não é uma opção. O objetivo desta diplomacia pública deverá ser o de negar o espaço ao oponente, podendo tomar formas de propaganda e PSYOP, com o intuito de confundir um adversário.

Também Lenczowski (2011) considera que a ajuda ao desenvolvimento “é uma forma de diplomacia pública em que os seus executantes subestimam normalmente o grau em que poderá ter influência política” (p. 91). No entanto, rejeita a conceção de se tratar de um trabalho puramente humanitário sem propósitos políticos, por trabalharem para uma ONG e não para um governo.

Um exemplo de aproveitamento consistente da ajuda ao desenvolvimento enquanto instrumento de diplomacia pública é o do Japão. A Assistência Oficial ao Desenvolvimento é uma componente muito importante da política externa japonesa, uma fonte relevante de *soft power*, e que corresponde, a uma ferramenta de diplomacia pública. A partir de 1992, com a inclusão das dimensões humanitária, ambiental, da liberdade e democracia, esta passou a ser uma ferramenta importante de *soft power* mas, sobretudo a partir de 2001, altura em que a supervisão da assistência oficial ao desenvolvimento passou a ser feita pelo MOFA, e em que se acentuou a dimensão humanitária da assistência ao desenvolvimento.

Neste contexto, é muito relevante o facto de as empresas multinacionais serem também jogadores que intervêm no novo mundo diplomático. Como refere Riordan (2005):

A sua força económica, combinada com as redes internacionais, que com frequência têm vantagem sobre os serviços diplomáticos tradicionais, fazem com que a sua influência seja maior que de muitos Estados (...) o seu pensamento, mais orientado para o futuro, já lhes está concedendo um lugar no desenho de qualquer forma de governo futuro” (p. 5).

Um bom exemplo da abrangência e da eficácia das estratégias de diplomacia cultural associadas ao desenvolvimento e à cooperação internacional é referido por Suppo (2012, p. 377) indicando que os principais cursos de pós-graduação do Brasil do Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas e do Instituto de Pesquisas Económicas da Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo foram criados com recursos da USAID e da Fundação Ford.

Um número elevado de professores norte-americanos foram enviados, tendo um número importante de estudantes brasileiros realizado o seu doutoramento nos EUA.

Suppo (idem) refere que no final dos anos 1990, 46% dos professores de cursos de pós-graduação no Brasil tinham feito os seus cursos nos EUA, sendo os mesmos responsáveis pela implementação das “políticas neoliberais dos anos 1980 e 1990, com os seus famosos e trágicos, planos de estabilização monetária” (p. 378).

De notar, neste caso a participação privada neste domínio, exemplificadora do interesse por parte de agentes privados em alguns dos aspetos dos programas de diplomacia pública.

Outra perspetiva alternativa da terceira vaga de globalização é dado pelo autor brasileiro Cassiolato. Este autor refuta a existência de um processo de globalização. Cassiolato (1999) sustenta que o conceito de globalização surgiu nas escolas de gestão dos EUA:

Para se referir a uma realidade que é global somente na perspetiva estratégica das lideranças económicas e políticas daquele país, o termo visava enfatizar, para os grandes grupos económicos daquele mesmo país, duas características

que se pronunciavam nos anos 1980. Tais características referiam-se às novas possibilidades comerciais abertas com a crescente liberalização dos mercados e às novas características do processo competitivo, na medida em que os oligopólios mundiais se formavam a partir da expansão internacional das empresas transnacionais americanas, japonesas e europeias (p. 166).

Cassiolato (ibidem) refere a existência de um “mito da globalização” a partir de alguns pontos:

- O grau elevado de internacionalização atual não é novidade, mas apenas um dos numerosos contextos ou estádios que têm existido depois da formação de uma economia baseada na tecnologia industrial moderna, sendo a economia internacional contemporânea menos aberta e mais integrada que a prevalecente entre 1870 e 1914;
- As multinacionais realmente globais são pouco numerosas. A maior parte dos grupos industriais com atividades transnacionais tem ainda uma forte base nacional;
- A mobilidade do capital não tende a produzir um deslocamento massivo do investimento e do emprego dos países avançados em direção aos países em desenvolvimento. Somente alguns países do Terceiro Mundo foge a esta lógica;
- A concentração de todos os fluxos (comerciais, produtivos tecnológicos) nos EUA, Europa e Japão sobrepõe-se a todas as outras tendências de mundialização.

Também Sen (2003) sublinha que o “mundo da comunicação e do intercâmbio modernos exige educação e formação básicas, deixando muitos países para trás” (p. 250), aumentando significativamente a desigualdade existente.

No mesmo sentido (Nye, 2001) sublinha que “a globalização está longe de ser universal” (p. 248) excluindo a maioria da população mundial.

5.3.1. Globalização e informação

Como refere Castells (2005, p. 22) a economia do conhecimento e da informação está organizada globalmente, estando as atividades fundamentais globalizadas. Um exemplo é o dos mercados financeiros que se constituem como uma rede de fluxos financeiros e de informação organizados por uma rede de computadores telecomunicados a nível global, sendo esta uma dimensão básica da sociedade em rede.

Outro aspeto referido por Castells é o da produção de bens e serviços se encontrar articulada globalmente em torno de um núcleo de 65000 empresas multinacionais. O comércio externo que representa a vida ou a morte das economias representa a internacionalização da produção. E esta produção baseia-se também em redes, redes de maquinaria, de gestão, de bens, de serviços, de pessoas, de informações, que utilizam as tecnologias de informação e comunicação e um sistema de transporte global de pessoas e mercadorias, que dependem no seu funcionamento de pessoas e de telecomunicações.

Neste sentido, a globalização é processo inelutável que resulta de um conjunto de transformações tecnológicas e sociais profundas. Castells sublinha que o chamado movimento anti-globalização é na realidade um movimento global que propões formas distintas de globalização baseadas nos interesses e valores das pessoas mais do que dos poderes económicos e mediáticos.

Trata-se de um contexto em que a rede se afirma como a forma de organização a nível global. Neste sentido, “na economia da sociedade em rede, se bem que a empresa continue a ser a unidade jurídica de gestão do capital e do trabalho, a atividade económica depende de projetos de negócios executados por uma rede de recursos, rede mutável em função das circunstâncias, sendo a flexibilidade laboral essencial nessa forma organizativa” (ibidem).

Como forma muito mais ágil e eficiente, “a empresa rede como forma de gestão vai-se difundindo eliminando os concorrentes cujas formas de organização são hierárquicas e verticais, segundo as rotinas herdadas da sociedade industrial” (ibidem).

O facto de este processo ser desigual e gerar desigualdade entre territórios é também salientado por Castells. “O espaço da sociedade em rede está a construir-se, assim, em torno de redes de comunicação que vinculam territórios, as regiões metropolitanas, enquanto que desvinculam outros, sem capacidade de oferecer mais-valias aos circuitos globais que constituem a infraestrutura deste tipo de sociedade” (idem, p. 25).

Castells (idem, p. 26) refere que os Estados para aumentar o seu poder de gestão sobre os fluxos globais, cujo controlo lhes tende a escapar, têm vindo a organizar-se em instituições co-nacionais e supra-nacionais, tais como a União Europeia, tentando dar uma maior relevância instituições de gestão global como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio e as Nações Unidas. Castells considera que assim se forma um novo sistema de gestão política no qual os Estados-Nação do passado, sem deixarem de existir, se converteram em nós essenciais de uma rede institucional em que partilham soberania e decisões com instituições co-nacionais, supra-nacionais, internacionais, quase nacionais, regionais, locais e organizações não-governamentais. Deste modo, formouse um Estado em rede, em que os intercâmbios entre todos estes níveis de governo constituem o processo de governação de que em grande parte dependem as nossas vidas.

Por seu turno, Cardoso (2006) enfatiza o facto de que:

A informação parece ter substituído a energia enquanto elemento central da vida económica, primeiro dos países mais desenvolvidos e depois ter-se-á expandido para todas as áreas do planeta sujeitas às regras de mercado (...) quando se fala em economia da informação no final do século XX entende-se não apenas uma economia na qual a livre circulação de informação é pré-condição para a existência de um mercado mas também uma economia na qual, o sector que produz e faz circular as comunicações, assume também uma função de motor em relação ao sector da indústria que tradicionalmente dominava os mercados: as indústrias de equipamentos (p. 180).

A informação é assim central no processo de globalização, como refere Moreira González (2004) “a globalização foi causada pela transformação tecnológica de todos os

âmbitos da sociedade, entre os quais a informação, que é um dos que melhor o há manifestado”.

Por outro lado, verifica-se a partilha de soberania na gestão de assuntos globais económicos, ecológicos e de segurança, a favor de soluções globais. A isto, Castells (2003) refere-se como a emergência de um Estado global em rede.

Cardoso (2006, p. 555) sublinha que na Ásia os média são vistos como ferramentas centrais para criar unidade nacional e identidade. Cardoso refere a existência de dois mecanismos de controlo dos média: o primeiro é o uso da lei e da regulação, incluindo a não difusão de material politicamente sensível; o segundo é a aquisição pelo Estado de participações acionistas nos média privados. Pelo que Singapura (idem, p. 556) é apontado como exemplo de uso sistemático da censura na Internet, aplicando as mesmas restrições impostas à televisão. A China faz uso dos mesmos instrumentos que Singapura, controla os sites sistematicamente, banindo e censurando materiais.

De outra forma, em relação à Internet, Escobar de la Serna (citado por Jiménez González, 2013) afirma ser um” instrumento básico de aceleração do processo de globalização”

Deste modo, o conceito de sociedade da informação não é o mais indicado para caracterizar as mudanças sociais em curso nas sociedades contemporâneas, considerando que a noção de sociedade em rede como ilustradora de uma mudança do paradigma organizacional será mais adequada para caracterizar sociedades que, não sendo de informação são claramente informacionais (Cardoso, 2006, p. 120).

Cardoso (2006, p. 99) refere-se a uma crescente radicalização em curso em alguns dos eixos da modernidade, cuja origem se encontra presente no papel que a informação e as redes de difusão de comunicação e informação têm nas nossas sociedades.

5.4. Diplomacia de guerrilha

Para fazer face especificamente aos desenvolvimentos da globalização, caracterizada sobretudo, por desenvolvimentos científicos e tecnológicos, Darryl

Copeland propôs o conceito de diplomacia de guerrilha, oposta à diplomacia tradicional, mais próxima do conceito de diplomacia pública. Poderemos dizer tratar-se de uma modalidade de diplomacia pública, mas com características específicas, sobretudo ao nível da ação no terreno. Copeland (2009, p. 207) define diplomacia de guerrilha através das seguintes características:

- Autonomia, agilidade, acuidade e resiliência;
- Habilidade para gerar e usar *intelligence*;
- Sensibilidade pessoal e situacional;
- Conhecimento local, sensibilidade cultural e linguística, e competências comunicacionais;
- Capacidades representacionais irregulares;
- Afinidade pela colaboração e trabalho em equipa;
- Funcionalidade em situações de conflito;
- Conectividade à economia política global do conhecimento;
- A capacidade, aumentada pela ciência e tecnologia, de agir com subtileza;
- Orientação para a transformação.

Na conceção de Copeland os diplomatas de guerrilha usam todas as ferramentas da diplomacia pública, mas combinam-nas com as características clássicas das situações de guerrilha: agilidade, adaptabilidade, improvisação, autossuficiência e apoio popular. O diplomata de guerrilha deverá suportar-se na tecnologia e nos novos média, deverá adotar uma postura menos formal e deverá pensar fora da caixa e inovar.

Deste modo, a diplomacia de guerrilha partilha as vantagens clássicas associadas à diplomacia pública, como as redes de comunicação, a construção de relações, a aptidão cultural e a criatividade, juntando ainda a ênfase na importância do raciocínio abstrato, capacidade avançada de resolução de problemas e a cognição adaptativa rápida.

Dada a necessidade de autonomia e de uso da criatividade, o diplomata de guerrilha sufocará se confinado aos grilhões organizacionais e afogado se submergido nas ondas da burocracia. Sente-se confortável com o risco e uma afinidade pela interação, com um interesse sério sobre o quê e como as pessoas pensam do mundo.

Os diplomatas de guerrilha deverão ter mais conhecimentos especializados que os diplomatas públicos, devem saber usar os seus conhecimentos particulares políticos, económicos e culturais da região em causa, ganhando acesso a fontes de informação crítica e caminhos de influência que outros não conseguem detetar.

Terão a capacidade de se mover em terreno adverso, inseguro e perigoso. Estarão recetivos a pontos de vista distintos, manterão contacto e receberão inputs de grupos marginalizados e sub-representados, dar o peso apropriado ao contexto, admitir os erros e assumir as suas falhas. Resumindo, são ágeis, autónomos e adaptáveis.

Copeland (2009, p. 213) considera as seguintes características comuns entre a diplomacia de guerrilha e a contrainsurgência:

- Estabelece novas relações entre o *hard* e *soft power*;
- Enfatiza a capacidade adaptativa cerebral em detrimento do poder de fogo;
- Faz a ponte entre diferenças culturais através de comunicações em rede;
- Foca-se mais assuntos que em alvos;
- Favorece a agilidade, adaptabilidade e diálogo sobre a força;
- Cria parcerias com a sociedade civil;
- Ganha corações e mentes através da comunicação política;
- Demonstra a integridade através de uma ação baseada em valores e comportamento ético;
- Usa a multimédia, a emissão e a interatividade estrategicamente;
- Adota novas abordagens à recolha e uso da *intelligence*;

A forma como se chegará aos públicos externos é também um aspeto de extrema importância. Dada a abrangência temática da diplomacia pública e as exigências que se colocam ao nível do conhecimento da cultura do público-alvo seria recomendável que os agentes da diplomacia pública se especializassem em áreas ou regiões específicas.

Copeland (2009, p. 225) propõe que os diplomatas de guerrilha poderiam criar secretárias virtuais, cobrindo cada um a sua zona geográfica, usando as suas competências culturais e linguísticas para comunicar com a diáspora e com a comunidade de imigrantes.

Um diplomata de guerrilha deverá ser versátil, enérgico, ter consciência crítica, curiosidade, resiliência espiritual. Deverão ter uma propensão para a resolução de problemas, capazes de improvisar, sentindo-se em casa no mundo.

Copeland (2009, p. 231) considera que o diplomata de guerrilha responde a três grandes desafios políticos internacionais que se colocam atualmente:

- A globalização que está a causar subdesenvolvimento, gerando instabilidade, aumentando o falhanço do Estado e diminuindo a autoridade dos Estados;
- Um ambiente internacional transformado em que se desagregam alianças tradicionais baseadas na ideologia, substituindo-as por vários grupos regionais, como a União Europeia, Mercosur, e contribuindo para novas ameaças assimétricas;
- A emergência de novos desafios de segurança, incluindo o aquecimento global, pandemias, ameaça à biodiversidade, degradação ambiental, proliferação de armas de destruição maciça ou a escassez de energia e de recursos.

Considera que a diplomacia de guerrilha é uma ligação crítica entre o desenvolvimento e a segurança.

Copeland (2009, p. 250) considera existirem cinco paradoxos associados à política e relações internacionais e vai além da menor performance da diplomacia como função da importância cada vez menor do Estado na época atual.

- No âmbito da diplomacia pública, o ator pode viciar o produto e o mensageiro a mensagem;
- Muitos Estados estão a atuar como antigamente, usando os mesmos instrumentos num contexto radicalmente diferente;
- Muitas das soluções adotadas pelos Estados foram erradas, não canalizando os recursos suficientes para o desenvolvimento e para a diplomacia;
- Os diplomatas não se têm dedicado às questões do desenvolvimento. No entanto, uma resposta adequada aos desafios da globalização, passa pelo desenvolvimento e pela sua ação dissuasora de problemas de insegurança;

- A ciência e a tecnologia tornaram-se uma característica fundamental do contexto político internacional, mas as prioridades e a prática da diplomacia não o refletem. A ciência e tecnologia não têm sido reconhecidas como causa da insegurança, faltando também conhecimentos e competências aos diplomatas nesta área.

O resultado destes paradoxos é uma inadequação da atividade diplomática face aos desafios colocados, com um impacto negativo nos interesses dos países.

Copeland (2009, p. 253) considera que a diplomacia terá de se debruçar sobre desafios da globalização como a acumulação de capital, fomentando a inovação e maximizando eficiências, mas socializando custos e privatizando benefícios, gerando instabilidade económica, insegurança política e falhanço do Estado. Torna-se necessário que os diplomatas lidem diretamente com as populações.

Berg (2010) apresenta um estudo relativamente a redes de diplomacia científica de um conjunto de diferentes países e à presença no exterior de delegações de instituições com responsabilidades no domínio científico, concluindo que, no geral,

Todas as redes de diplomacia científica sobretudo coletam e mantêm contactos que facilitem o reporte em tópicos de ciência e tecnologia (incluindo normalmente assuntos relativos ao ambiente, alterações climáticas e energia), colaboração científica, contacto governamental, mobilidade de estudantes e investigadores e contactos com negócios (p. 72).

Como refere Riordan (2005) “no futuro será necessário ampliar mais o campo de captação do mundo académico, dos negócios, dos meios de comunicação e da política” (p. 9), sendo “pouco provável que a carreira diplomática durante toda a vida, em que se baseia o serviço diplomático tradicional, sobreviva ao influxo de especialistas contratados” (ibidem).

Neste contexto, é possível que no futuro pode ser que desapareçam as embaixadas nacionais no estrangeiro, e que sejam substituídas por escritórios representativos de níveis políticos distintos que desempenham funções específicas. “Pode ser que os governos abandonem totalmente algumas funções, por exemplo, a promoção das exportações e os serviços consulares, delegando-as em organizações do setor privado” (Riordan, 2005, p. 11).

Riordan considera que da forma como evoluem as redes globais, é provável que prossiga a fragmentação da diplomacia tradicional, referindo que para sobreviver numa ordem internacional complexa necessitamos de ferramentas mais subtis e diferenciadas.

6. Diplomacia Cultural

A designação diplomacia cultural surgiu na Europa muito antes do termo diplomacia pública. No entanto, hoje é usualmente integrada dentro do âmbito das atividades associadas à diplomacia pública.

Em 1935, Nicolson (1935, p. 601) mostrava a sua preocupação com dois factos que observava nos cidadãos ingleses “a ignorância dos factos externos” e a “ignorância da mentalidade estrangeira”. Nicolson entendia que os cidadãos ingleses deveriam conhecer mais sobre a cultura externa e que havia a necessidade de uma maior abertura às culturas externas.

Para definirmos cultura, podemos nos socorrer da noção de Rosendorf (2009, p. 173) aplicada ao contexto dos EUA. Este autor define cultura de forma tripartida: as ideias e ideais que estão base da sociedade americana e da política, exemplares por todo o mundo; mecanismos de troca, aprendizagem e de construção de relações como o turismo e a educação, produtores artísticos, de entretenimento e de informação e respetivas produções.

Outra definição possível de cultura é a de um conjunto de valores e crenças que moldam comportamentos e perceções (Zaharna, 2010, p. 116).

Zaharna lembra os primeiros trabalhos de “cultura cívica” e “cultura política” que davam atenção ao papel da cultura no discurso e práticas políticas. A cultura política tem sido usada para descrever o comportamento de Estados e os seus líderes e o processo de decisão de política externa. Diferenças de cultura política têm sido associadas com más perceções em política externa e relações internacionais.

Na área dos estudos de paz e segurança, a cultura estratégica incorpora perceções culturais de ameaça, uso de força, e identidades culturais como meio de explicação de assuntos de segurança e comportamentos dos atores.

Para expressar a importância acrescida da cultura no atual ambiente comunicacional, Zaharna (2010) considera que “à medida que as relações internacionais se expandem desde os Estados-nação para incluir mais atores não estatais, e a comunicação e o comércio eliminam as fronteiras nacionais, a cultura torna-se a nova

fronteira para definir identidades e lealdades” (p. 115). A ideia expressa por esta autora é a de que a manutenção da identidade nacional poderá estar dependente hoje, mais do que nunca, de uma afirmação cultural.

Para Hayden (2012, p. 88) este aspeto explica-se pelo facto de que no início do presente milénio verificou-se a emergência de uma convergência de questões económicas e de diplomacia pública que conduziram a um recurso mais efetivo aos instrumentos de diplomacia cultural. Na prática, tal traduziu-se na combinação dos interesses económicos associados a uma política industrial (promoção de conteúdos culturais) e argumentos de política externa que pressionavam num sentido de uma maior promoção cultural. Hayden (2012) cita Yoshizaku Tarui que afirmava que “na realidade, a competitividade da indústria de entretenimento de um país e o poder nacional são proporcionais” (p. 89).

Zaharna sublinha que a cultura é parte integrante da comunicação entre nações e públicos externos, pelo que a diversidade cultural é também uma característica definidora da era de comunicação global. No entanto, esta autora considera existir uma visão estreita da diplomacia pública pela cultura como uma ferramenta, produto ou veículo para comunicação.

De facto, a diplomacia cultural é dos elementos mais perceptíveis da diplomacia pública. Atividades como os intercâmbios estudantis ou artísticos, para além de serem muito publicitados, são facilmente identificáveis.

Alguns autores consideram mesmo que a diplomacia cultural é o aspeto mais visível, potencialmente influente e significativo da diplomacia pública (Lenczowski, 2011, p. 19)..

Como refere Lenczowski (2011) as iniciativas de diplomacia cultural podem servir como

Poderosa imunização contra propaganda hostil – sem ter de conduzir contrapropaganda – e o conhecimento associado de como a diplomacia cultural produz resultados políticos cultivando o solo das audiências externas tornando-as mais recetivas a receber mensagens políticas no futuro assim como diversos métodos de diplomacia cultural podem desarmar psicologicamente adversários externos (p. 50).

Na prática, podemos afirmar que as trocas culturais levam a uma maior tolerância o que pode ser um reservatório de boa vontade que pode ser usado em tempos de crise internacional, tornando o mundo mais interdependente (Snow, 2009A, p. 242).

Deste modo, a diplomacia cultural pode ser considerada como “um dos meios mais estratégicos e com melhor relação custo-benefício de ação política disponíveis” (Lenczowski (2011, p. 159), tratando-se de um meio que tem sido erradamente negligenciado e subutilizado em muitos contextos em detrimento de ferramentas mais *hard* e de eficácia mais duvidosa.

Arndt (2012, p. 383) referia-se mesmo à diplomacia cultural como *prima ratio regum*, ou seja, como o primeiro recurso.

Uma das dimensões em que a diplomacia cultural apresenta mais resultados é a da segurança nacional. Essa foi a razão que motivou intensos esforços dos EUA em esforços intensos de diplomacia cultural no período imediatamente posterior ao 11 de setembro. A cultura tende naturalmente a aproximar as pessoas, a atenuar receios e ao estabelecimento de laços duradouros entre cidadãos de culturas diferentes.

Quanto aos seus objetivos, a diplomacia cultural utiliza elementos culturais com o intuito de fomentar uma maior aproximação entre os países em causa com objetivos políticos ou económicos ou para eliminar ou atenuar hostilidades de países ou culturas estrangeiros (como foi o caso dos EUA no período imediatamente posterior ao 11 de setembro).

As ações específicas de diplomacia cultural poderão passar por uma melhoria da comunicação direta com as audiências externas, com intercâmbios estudantis ou artísticas, com uma recolha mais criteriosa da informação ou por um estudo aprofundado da cultura ou história dos países externos tendo em vista a obtenção de ganhos nos relacionamentos com esses países.

A ação da diplomacia cultural faz-se sobre um conjunto variado de dimensões, pelo que deverá ter-se em conta a sua articulação com outras ações de diplomacia pública como a “política de informação, concorrência ideológica, operações de contrapropaganda, política de ajuda externa, diplomacia religiosa e o estabelecimento de relações de confiança” (Lenczowski, 2011, p. 164).

Lenczowski (2011) sublinha o facto de a diplomacia cultural “ser um ingrediente importante na recolha de informação secreta e não secreta de uma natureza política, diplomática, ou ligada à segurança nacional” (p. 165).

Refere ainda o facto de os diplomatas culturais tomarem conhecimento de condições políticas no exterior e de atitudes do público externo que os diplomatas tradicionais, mais condicionados às embaixadas não conseguem ter ou ainda que a “diplomacia cultural pode ser integrada com a ação política” (Lenczowski, 2011, p. 166).

Uma das razões apontadas para a diplomacia cultural ser muitas vezes negligenciada por decisores políticos é o facto de ser uma iniciativa que requer uma visão estratégica de longo prazo, não sendo muito estudada pelos diplomatas profissionais, e não possibilitando resultados políticos imediatos.

Como ferramentas específicas de diplomacia cultural, podem ser referidos as artes, como o teatro, os filmes, o ballet, a música, pintura, escultura e arquitetura; exposições; intercâmbios, a nível educacional, científico e artístico, desporto ou juventude; programas educacionais, incluindo a instalação de universidades no exterior, ou a promoção de cursos em universidades estrangeiras, o envio de professores ao exterior, patrocínio de conferências, bolsas; literatura, distribuição de livros e periódicos no exterior, e promoção de bibliotecas; ensino de línguas no exterior; transmissões de rádio e televisão; ofertas; escuta; promoção de ideias como direitos individuais, respeito pela lei, liberdade política e económica; promoção de política social; história; diplomacia religiosa (Lenczowski, 2011, p. 170).

Como exemplos específicos de diplomacia cultural, a partir de Noya (2007, p. 117) podemos considerar os seguintes:

- Apoio à publicação de livros e revistas;
- Intercâmbios de escritores;
- Intercâmbios entre bibliotecas e centros de documentação;
- Financiamento de filmes;
- Organização de festivais de cinema;
- Financiamento da edição de discos, particularmente os que representem valores ou géneros específicos do país;

- Programas de formação de professores;
- Apoio à realização de congressos no país.

Na implementação destas ações, é requerido um estudo prévio atento das culturas que serão objeto dessas ações, sob pena de se obterem efeitos adversos nas audiências por elementos que poderão ofender dimensões religiosas, ou outros valores locais.

Neste contexto, um dos elementos da diplomacia cultural mais importantes é o referente à educação, sendo particularmente poderoso e influente o intercâmbio estudantil, pela possibilidade que oferece de atrair alguns dos melhores estudantes estrangeiros para estudar no próprio país.

Quanto às funções da diplomacia cultural, a partir de Lenczowski (2011, p. 179) podem ser referidos os seguintes:

- Melhoria das relações internacionais, promovendo a comunicação intercultural e o entendimento mútuo, estabelecendo relações com grupos influentes no exterior, levando à diplomacia cultural, como uma agenda política direta, sem objetivos diplomáticos, comerciais e militares. Que pode melhorar as relações ao nível político;
- Imunização e cura contra os efeitos da propaganda hostil – as ferramentas de diplomacia cultural, particularmente, no campo das artes, exposições e desportos podem ter esse efeito;
- Condicionar as mensagens políticas subsequentes – condicionando a propaganda;

Por outro lado, há que ter em conta que as próprias ações de diplomacia cultural poderão estar na origem da existência de conflitos. Alguns estudos académicos olham para a cultura para entender como os conflitos são percebidos e geridos pelo mundo fora. “Muitos dos princípios e práticas que se pensavam universais são de facto Ocidentais e não são partilhados por outros grupos culturais” (Hayden, 2012, p. 89).

Zaharna (2010, p. 119) refere que alguns analistas consideram mesmo que a diplomacia cultural pode ser mais eficaz que os esforços fundamentalmente informacionais da diplomacia pública.

Outro aspeto muito relevante e esquecido em muitas análises é o da importância da cultura na promoção da inovação. De facto, os intercâmbios culturais são fundamentais para a inovação, dado que as redes mais diversas tendem a ser mais inovadoras. A cooperação científica e tecnológica desempenha neste contexto um papel muito relevante. “Neste contexto, tem uma enorme importância a ideia de mutualidade, de que existem benefícios para todos nas relações culturais” (Davidson, 2008, p. 78). Davidson, sublinhando a importância da credibilidade na ação no âmbito das relações culturais, releva a importância da autonomia que as instituições que se dedicam aos intercâmbios culturais e a sua independência face ao controlo político.

A este respeito De Mooij (2008, p. 102) considera que não poderá existir um modelo universal de comunicação eficaz e de influência com o exterior. Pelo que, as estratégias de comunicação e influência devem ser baseados numa compreensão detalhada em cada contexto específico, dos padrões de comportamento e dos valores culturais subjacentes daqueles com quem será feito contacto. Para este autor existe uma visão da cultura como uma ferramenta, o que acontece quando o conhecimento cultural da população é usado para desenvolver programas de diplomacia pública. Quanto maior o conhecimento cultural, mais eficaz as iniciativas de diplomacia pública serão (idem, p. 119).

Uma iniciativa curiosa no que se refere à diplomacia cultural é a do governo malaio, conhecida como iniciativa ‘segunda casa’ em que se procura, através do acolhimento uma proximidade cultural acrescida com cidadãos estrangeiros de culturas distintas (Taylor, 2010).

Zaharna (2010, p. 121) sustenta que como uma atividade política e baseada na comunicação, a diplomacia pública é duplamente influenciada pela cultura. A cultura tem um papel muito importante dando forma à comunicação, não se podendo, de forma alguma, separar a cultura da comunicação. Zaharna refere que a cultura guia as três variáveis críticas na comunicação: comunicação verbal e não-verbal, e perceção. A cultura dá sentido para as várias formas dos comportamentos comunicacionais, como a

língua falada e os gestos não-verbais, assim como as regras e normas que governam quando e como usar estes comportamentos.

Pelo que é criticamente importante para uma nação ser capaz de reconhecer os seus padrões culturais, políticos e comunicacionais dominantes assim como esses padrões diferem de outras culturas.

Dado que a comunicação é uma dimensão fundamental da diplomacia pública, as diferenças culturais existentes poderão prejudicar a eficácia de uma estratégia de diplomacia pública.

Neste sentido, uma iniciativa de diplomacia pública será ineficaz se não tiver a receptividade esperada junto da audiência externa. Zaharna (2010, p. 128) sustenta que as iniciativas ineficazes resultam normalmente de uma falha nos estilos e preferências de comunicação cultural. Esta autora refere o exemplo é a *Hi magazine*, que procurava estabelecer o diálogo e a interatividade com populações estrangeiras mas foi percecionada como um simples documento originário de um governo estrangeiro.

Tendo em vista evitar que estes erros se verifiquem e prejudiquem a implementação bem-sucedida de uma estratégia de diplomacia pública, Zaharna sugere que sejam tomadas as seguintes ações:

- Conduzir uma avaliação prévia de compatibilidade cultural, se há a possibilidade de a iniciativa ser bem recebida culturalmente – a escolha de um meio escrito numa cultura oral é um erro evidente;
- Testar o projeto no terreno, com a audiência alvo antes do lançamento;
- Manter a perspetiva do poder da própria cultura desenhando as iniciativas de diplomacia pública;
- Dado que mesmo uma iniciativa de diplomacia pública localizada pode ter hoje, com os meios tecnológicos, um alcance global, a adoção de uma abordagem multicultural poderá ser mais eficaz, com a criação de iniciativas compatíveis com diferentes zonas culturais (a diplomacia pública dos EUA tem sido monocultural);

Para além da ineficácia que poderão ter ações de diplomacia pública, estas poderão ter também consequências negativas em função da não consideração de relevantes dimensões culturais, mas também do “envolvimento de questões de identidade” (ibidem).

No caso da diplomacia pública há que ter em conta que a audiência é o público, e não diplomatas treinados nos códigos de comunicação e protocolos pelo que as distorções culturais na comunicação podem resultar em perceções distorcidas da identidade. Essas distorções de identidade ameaçam a integridade de um indivíduo ou de um coletivo, que poderão levar a reações imediatas (ibidem). Por isso mesmo, Zaharna considera que estas distorções de identidade poderão ter repercussões mais sérias no âmbito da diplomacia pública que a que teriam no contexto da diplomacia tradicional.

Em termos práticos, a partir de Zaharna (ibidem) podem ser tomadas as seguintes ações como forma de minimizar possíveis ameaças à integridade:

- Quanto maior a disparidade cultural maior o potencial de desentendimento. É importante verificar as diferenças culturais dos dois lados da comunicação. Os atores de diplomacia pública deverão proteger-se de perigos como o de ter noções preconcebidas acerca da audiência. Se uma comunicação anterior foi negativa, o público tem já uma predisposição negativa;
- Os atores da diplomacia pública deverão analisar cuidadosamente se deverão usar meios de comunicação em massa e quando o deverão fazer. Qualquer má representação será ampliada pelos canais de comunicação em massa. A diplomacia pública como uma forma de comunicação pública, à semelhança das relações públicas e do jornalismo, apresenta o risco de ofender a audiência – exemplo caricaturas de Maomé na Dinamarca, ou mais recentemente, em Paris.

O atual ambiente comunicacional caracteriza-se cada vez mais pela multiculturalidade, pelo que é cada vez mais crítica a compreensão das mais diversas culturas, por vezes em simultâneo.

Dado que a diplomacia pública partilha com a diplomacia tradicional o poder de construir, manter e representar identidades entre os atores da arena política

internacional, o desenvolvimento de uma abordagem multicultural poderá ajudar a prevenir problemas com públicos culturalmente diversos (Zaharna, 2010, p. 132).

A importância da cultura é integrada por Joseph Nye numa das três fontes primárias de *soft power* (ver ponto 4.2).

Pelo que o *soft power* é também poder cultural. No contexto dos EUA o sistema nervoso central deste *soft power* cultural é Los Angeles (Snow, 2009, p. 3).

A importância da cultura nas relações internacionais é assim primordial e decisiva na qualidade das relações entre Estados e entre os seus cidadãos. Autores como Rosendorf (2009, p. 173) conceptualizam mesmo as relações internacionais como se tratando de relações interculturais, numa noção que se aproxima da de Arndt, olhando para a cultura como o recurso diplomático fundamental.

Neste sentido, podem tentar um papel muito relevante as bibliotecas associadas às embaixadas e à Internet que alberguem livros e revistas nas línguas nacionais e locais. Neste contexto, faz também todo o sentido associar o turismo à diplomacia pública, e às instituições diplomáticas, que inclua o encorajamento do turismo de nacionais no exterior, sobretudo a países mais adversos. A aposta nas artes em diversos países do mundo adversos poderá também ser um elemento muito relevante (Rosendorf, 2009, p. 180).

Dentro do campo da diplomacia cultural, uma dimensão muito eficaz mas pouco relevada refere-se à diplomacia das artes.

John Brown (2009, p. 57) refere a diplomacia das artes como muito das mais relevantes e esquecidas. Tanto a música, como a literatura ou a pintura são instrumentos de diplomacia muito eficazes, dado que a diplomacia das artes, para além de um instrumento político, constitui-se como uma resposta aos desejos e interesses dos públicos de outros países, o que se traduz num imenso potencial de eficácia deste tipo de medidas.

Dado que a diplomacia cultural é uma componente da diplomacia pública, as suas ações visam objetivos políticos previamente estabelecidos e que podem referir-se também ao meio artístico. Giles Scott-Smith (2009) refere-se especificamente à diplomacia cultural como “o uso das artes para ganhar simpatizantes no exterior” (p.

50). Considera que os programas de intercâmbio podem ser utilizados como um meio de comunicação estratégica, adaptando e direcionando a informação para audiências alvo específicas tendo em vista gerar uma resposta política. Em síntese, este autor considera que esta forma de diplomacia pública não irá mudar o mundo mas contribuirá para mantê-lo unido.

Como exemplos relevantes podem ser referidos os exemplos do Programa *Fulbright* promovido pelo governo dos EUA visando o entendimento mútuo entre as populações americanas e estrangeiras, da *Rhodes Scholarship*, programa da Universidade de Oxford de atração de estudantes estrangeiros de elevado potencial, do programa do governo japonês ‘Japan Exchange and Teaching’, o trabalho global da Alliance Française no âmbito da cultura francesa ou do Instituto Goethe no caso alemão.

Uma outra forma de diplomacia cultural muito eficaz é verificável no âmbito dos desenhos animados. O sucesso global que desenhos animados dos EUA, de vários países europeus e do Japão apresentam terá uma influência sobre públicos externos certamente superior a outro tipo de mensagens mais diretas e de carácter mais propagandístico.

Alguns autores sustentam que a cultura acabou por ser, e de forma errada na opinião destes, secundarizada face à informação, em função de uma aposta muito acentuada em domínios associados à informação. No caso concreto dos EUA, Arndt (2012, p. 390) refere que a USIA, criada em 1953 tinha um duplo mandato, informação e cultura, mas dedicou-se muito mais à informação que à cultura, à qual se dedicou o Departamento de Estado através do Programa *Fulbright*. Este aspeto vinha de encontro à vontade de *Fulbright* que pretendia uma separação clara entre as atividades de informação e cultura, para que estas não fossem contaminadas por qualquer aspeto de carácter mais estritamente informacional, procurando, por isso centralizar as atividades culturais no Departamento de Estado, o que poderá ter conferido uma maior autonomia aos programas culturais desenvolvidos pelos EUA.

De facto, apesar de o discurso habitual não o valorizar muitas vezes, existe uma importância prática muito grande que uma compreensão cultural ou incompreensão cultural podem ter na eficácia de uma estratégia de diplomacia pública. Apesar de as modernas tecnologias de comunicação e as ferramentas de tradução terem possibilitado à diplomacia pública a transmissão da sua mensagem ultrapassando facilmente as

barreiras geográficas e linguísticas, tal não significa a ultrapassagem de barreiras culturais e políticas (Zaharna, 2010, p. 47). Referindo-se ao caso específico dos EUA, Zaharna (ibidem) sustenta que muitas das iniciativas de diplomacia pública, parecem estar muito mais ajustadas aos padrões políticos e culturais dos EUA que às audiências externas, nomeadamente aos países e povos árabes e islâmicos.

Claramente muitas das barreiras políticas decorrem, pelo menos em parte, das barreiras culturais. Zaharna (2010, p. 49) refere o exemplo de que a perceção por muitos Muçulmanos de que a guerra ao terror era contra os Muçulmanos, apesar de o governo americano afirmar o contrário, com mais de 5000 muçulmanos a serem interrogados pelo FBI em 2001 e 2002.

Também Kelton Rhoads (2009, p. 166) enfatiza o papel da cultura na influência e na persuasão. Este autor sublinha também aspetos psicológicos, recomendando, nomeadamente, a aplicação de técnicas associadas a uma psicologia intercultural.

Um dos países que apresenta uma estratégia de diplomacia cultural mais agressiva é o Japão.

A diplomacia pública japonesa depois da Segunda Guerra Mundial consistiu em três atividades relacionadas: ajuda ao desenvolvimento, diplomacia cultural – associada a programas de intercâmbio cultural e de aprendizagem linguística e, finalmente, pelos serviços de emissão internacional geridos pela NHK.

Mais recentemente tem sido feito um trabalho em torno da “marca” Japão, que agrega contributos de ministérios e organizações como inovação na diplomacia pública japonesa, o que coincide com a crescente popularidade dos produtos culturais japoneses, como os videojogos, desenhos animados e conteúdos digitais.

- A promoção das artes e da cultura através de empréstimos e intercâmbios;
- A facilitação de programas de instrução da língua japonesa;
- O apoio a estudos japoneses e programas de intercâmbio intelectual.

Em fevereiro de 2009, um relatório elaborado pelo Conselho sobre Movimentos de Pessoas entre Fronteiras, um órgão de assessoria ao MOFA, recomendou um reforço

de medidas concretas para fortalecer mais a diplomacia pública japonesa, que incluíram a expansão do ensino da língua japonesa entre estrangeiros, uma maior utilização da cultura japonesa moderna, incluindo a pop e a intensificação de esforços voltados para os formadores de opinião (MOFA, 2009).

Em 2004 a reforma do MOFA levou à integração de unidades para as relações públicas externas e intercâmbio cultural num novo Departamento de Diplomacia Pública (Ogawa, 2009, p. 270).

Uma das instituições com maior relevância na diplomacia pública japonesa é a The Japan Foundation, que se dedica ao intercâmbio cultural e das artes, ao ensino da língua japonesa no estrangeiro e a intercâmbios intelectuais.

A Japan Foundation foi fundada em 1972 fundamentalmente direccionada para divulgar a cultura japonesa pelo mundo, sendo hoje a principal instituição de diplomacia cultural do Japão.

A Japan Foundation, teve como origem remota a Kokusai Bunka Shinkokai criada em 1934 numa época de expansão japonesa e foi fundada inicialmente para promover o ensino da língua e a realização de intercâmbios, vindo a ter apenas posteriormente um papel central na concretização dos objetivos de política externa do país (Hayden, 2012, p. 85).

No entanto, houve sempre alguma preocupação em restringir o contacto dos japoneses com públicos externos como forma de preservar o carácter distinto do Japão. Uma tarefa explícita da Fundação foi a de levar os estrangeiros a ter interesse no Japão, o que mostra o carácter instrumental da diplomacia cultural no repertório de política externa (ibidem).

A Japan Foundation fornece três funções principais para diplomacia cultural japonesa:

- A promoção das artes e da cultura através de empréstimos e intercâmbios;
- A facilitação de programas de instrução da língua japonesa;
- O apoio a estudos japoneses e programas de intercâmbio intelectual

Estas funções procuram o equilíbrio entre o carácter distinto do Japão e os benefícios da interação.

Para além da Japan Foundation há a registar atividades do MOFA como Japan Exchange and Teaching Programme, Global Youth Exchange Program e o Asia-Europe Young Leaders Symposium.

Os esforços de diplomacia pública por parte do Japão, em que a cultura assumiu-se como a dimensão fundamental, justificaram-se em grande medida, na necessidade de criar uma nova identidade nacional após a II Guerra Mundial. Tais esforços coincidiram com uma ascensão económica do Japão nos anos 1960's. Dois marcos importantes nesses esforços foram a realização dos Jogos Olímpicos de 1964 em Tóquio e a Expo 1970 em Osaka.

Os esforços do Japão para promover os seus interesses no exterior através de instrumentos como a diplomacia cultural, serviços de transmissão internacional e ajuda ao desenvolvimento refletem o compromisso do país com a diplomacia pública e o *soft power* enquanto instrumentos para alcançar objetivos de política externa (Hayden, 2012, p. 77). Hayden considera que, para além do mais, o *soft power* não é apenas uma alternativa estratégica para o Japão mas uma necessidade, dadas as limitações em impor um outro tipo de poder, como a constituição pacifista, ou a estagnação económica, que face à explosão económica da China, dificulta a posição relativa do Japão. Além do mais, persistem relações complexas com os vizinhos em resultado da herança da II Guerra Mundial.

Deste modo, o *soft power* cultural é o principal recurso estratégico viável para o Japão.

Como ferramentas de diplomacia pública, o alcance global de produtos culturais como o *anime*, a *manga*, os brinquedos, programas televisivos, (as tradições de Quioto, gueixas, rituais) representam uma influência cultural que poderá traduzir-se em outros tipos de influências a nível internacional, com efeitos a nível político e económico (idem, p. 78).

Estes são os instrumentos fundamentais de influência externa japonesa e que levaram a que o Japão conseguisse uma influência muito relevante a nível global sem o recurso a ferramentas de *hard power*.

Face às dificuldades de relacionamento com os países vizinhos na sequência do passado imperialista do país, o *soft power* concede um enquadramento para articular políticas e programas neste contexto complexo, agravado pela falta de recursos militares e fraco desempenho económico do país (idem, p. 79).

Neste contexto, podemos dizer que o conceito japonês de *soft power* está muito associado ao potencial da cultura.

A partir de 1990, verifica-se mesmo uma orientação para o reforço da componente cultural da diplomacia pública japonesa e uma redução da ajuda ao desenvolvimento, tradicionalmente fundamental na política externa japonesa. Por outro lado, tem aumentado no início do século XXI a natureza pública da diplomacia e o envolvimento de atores não estatais nos objetivos de política externa do Japão (ibidem).

Um relatório de 2003 sobre promoção da política cultural (idem, p. 81)] afirma que deve haver um investimento ainda maior na capacidade de diplomacia cultural, sustentando que o Japão não pode confiar simplesmente nas forças de mercado. É recomendado o ensino do japonês, e o desenvolvimento de uma rede mais significativa de ONG, promovendo a cultura japonesa como uma cultura internacional.

O MOFA elabora também (idem, p. 83) o que chama da parte de ‘relações públicas’ da diplomacia pública, para contribuir com conteúdos para os média internacionais, simpósios e conferências (ibidem).

O Japan Center for Global Partnership foi fundado em 1991 para facilitar o intercâmbio intelectual formal e estabelecer um fórum internacional de discussão da cultura japonesa. Outras atividades ao nível das embaixadas, consulados.

O Japão aposta também numa presença internacional como emissor de televisão, nomeadamente, através das plataformas de transmissão internacional da NHK, mas também através dos trabalhos do JAMCO (Japanese Media Communication Center) que promove a programação japonesa oferecendo traduções inglesa, espanhola e chinesa. Hayden (idem, p. 94) refere que, desde 1991, a JAMCO já traduziu mais de 6500 programas para exportar para 83 países.

Para aprofundar a influência a sua influência global, a NHK lançou em 2009 o canal NHK World emitido em língua inglesa vinte e quatro horas por dia com

conteúdos culturais, científicos e económicos. O canal procura atingir os níveis de credibilidade e capacidade de fornecer notícias.

No entanto, Hayden (idem, p. 95) argumenta que a enorme preocupação com a objetividade da informação, em detrimento, de uma informação mais sensacionalista que poderia prejudicar a concretização dos objetivos de diplomacia pública do país.

Por outro lado, Hayden refere a ambiguidade existente entre a forte independência da NHK face ao governo japonês e a contribuição da estação televisiva para a concretização dos objetivos da diplomacia pública japonesa, tornando-se num elemento ambivalente na estratégia de *soft power* japonesa.

6.1. Diplomacia Pública e Religião

“O homem seletivo ou excelente é constituído por uma íntima necessidade de apelar de si mesmo a uma norma mais além de ele, superior a ele, a cujo serviço livremente se põe”

“O homem excelente (...) é o que exige muito de si mesmo”

Ortega y Gasset (2009, p. 118)

Integrada na diplomacia cultural, a diplomacia religiosa assume-se como uma necessidade muito relevante da diplomacia pública nos dias de hoje, especialmente em alguns contextos culturais mais específicos. No entanto, trata-se de uma dimensão muito negligenciada e ainda pouco referenciada em muita da literatura relativa à diplomacia pública.

Por religião, podemos entender um conjunto de crenças acerca do último grau de existência, que não é condicionado, ou causado por algo, e as comunidades e práticas que se formam em torno dessas crenças (Philpott, 2012, p. 34).

Estas crenças assumem em muitos casos uma grande relevância na vida das pessoas, é algo de estrutural nas suas vidas, e que afeta transversalmente as várias dimensões das suas vidas. E é nestas dimensões que a diplomacia pública exerce a sua

influência sobre as audiências externas. Pelo que, dada a importância fundamental da religião na vida das pessoas, esta terá de ser obrigatoriamente uma dimensão equacionada numa estratégia de diplomacia pública eficaz.

Como refere Marshall (2012, p. 500) os seres humanos têm crenças fundamentais acerca do mundo e essas crenças inevitavelmente dão forma à vida política. Como facto empírico, a religião é um elemento chave da política e direitos humanos.

A partir de Toft (2011, p. 115) a religião pode ser definida a partir dos seguintes elementos:

- Crença num ser ou seres sobrenaturais;
- Orações ou comunicação com esses seres;
- Realidades transcendentais, incluindo “céu”, “paraíso”, ou “iluminação”;
- Distinção entre o sagrado e o profano e entre atos rituais e objetos sagrados;
- Uma visão que explica o mundo como um todo e a relação da humanidade com ele;
- Uma comunidade temporal unida pela aceitação desses elementos.

Da definição de Toft retira-se que a religião tem a faculdade de explicar o mundo como um todo para os crentes, podendo mesmo significar uma comunidade temporal unida pelas crenças. Neste contexto, qualquer ato que ofenda ou desconsidere explicitamente as crenças religiosas será intuitivamente rejeitado. Caso esse ato esteja integrado numa estratégia de diplomacia pública, a eficácia de toda a estratégia poderá ser comprometida.

6.1.1. Razões para uma diplomacia religiosa

De facto, a dimensão religiosa parece continuar a ser extremamente negligenciada na atividade diplomática, particularmente no contexto europeu. Alguns autores consideram mesmo que o esquecimento desta dimensão poderá justificar só por

si o fracasso de muitos dos programas de diplomacia pública: “talvez a desconexão entre mensageiro e audiência venha da tendência da política externa (...) de ignorar a importância da religião nos assuntos internacionais” (Allem, 2009).

Na prática, “os fundamentos culturais e religiosos são fundamentais no trabalho dos diplomatas públicos” (ibidem). Pelo que um dos principais problemas com as mensagens disseminadas através dos profissionais da diplomacia pública é o facto de em muitos casos não terem educação formal nem formação teórica nestas áreas.

De facto, esta é uma dimensão persistentemente ignorada no contexto da análise teórica às relações internacionais. A falta de sensibilidade para este domínio poderá conduzir à geração de forte hostilidade junto de audiências profundamente religiosas e à rejeição automática de qualquer mensagem que se procure transmitir. Farr (2012, p. 469) refere que até os Muçulmanos moderados receiam que a democracia secular que o Ocidente promove é anti-islâmica. Para alterar este sentimento, uma atitude diferente relativamente à religião é requerida.

Para além do mais, é crível que nos próximos anos as necessidades de recursos diplomáticos sólidos a este nível sejam cada vez mais evidentes e decisivas para a eficácia das estratégias de diplomacia pública.

Na atual era de comunicação global, e em função de uma circulação muito mais fácil e rápida da informação, as pessoas têm uma capacidade cada vez maior de identificar os principais fatores políticos que interferem no seu dia-a-dia.

Neste sentido, o aumento sustentado das desigualdades a uma escala global, e a maior capacidade das pessoas em se aperceberem dessas situações, criou um terreno fértil para as causas extremistas, especialmente as de natureza religiosa (Copeland, 2009, p. 6).

Esta perspetiva é corroborada por Adler (2009) que considera que:

As duas próximas décadas serão dominadas por tendências económicas suscetíveis de levar a fragmentações sociais e descontentamento popular. Entre essas tendências figuram: diferenças crescentes entre ricos e pobres, o fosso entre mundo rural e mundo urbano na Índia e na China, enormes disparidades entre os países beneficiados pela modernização e os outros que se mantêm

afastados dela, entre os Estados capazes de gerir as consequências da globalização e os que não conseguirão fazê-lo (p. 203).

Os próprios atores religiosos, com uma capacidade crescente de integração no atual ambiente comunicacional, têm uma enorme relevância aos olhos do que se entende hoje por diplomacia pública.

A importância que tiveram o Papa João Paulo II, o Dalai Lama, o Ayatollah Khomeini, a ascensão do extremismo islâmico a partir do final do século XX, ou a ação política atual do Papa Francisco evidenciam uma relação estreita entre a religião e a política internacional. Também Byrnes (2012, p. 361) justifica a importância que deve ser dada à religião nas relações internacionais, ao entender que a religião mistura-se com a política em todo o lado.

6.1.2. O conceito de secularização

Um conceito importante no âmbito do estudo do papel da religião na sociedade é o de secularização. Trata-se de um conceito que tende a estar na base de muita da argumentação teórica que exclui a religião do âmbito das principais construções teóricas no âmbito das relações internacionais.

Por secularização poderemos entender o processo através do qual se verifica um declínio da religião. Philpott (2012, p. 34) considera três formas diferentes de secularização. A primeira forma considerada de secularização corresponde à erosão da crença subjetiva num último grau de existência, numa divindade, o que conduz à rejeição da religiosidade. A segunda forma de secularização é mais parcial, mantém-se a crença mas deixa de existir uma participação coletiva. Uma terceira forma refere-se à definição de secularização como diferenciação, reportando-se ao processo em que cada sector social se torna especializado. Este autor sublinha que as ideologias políticas, liberalismo, fascismo, marxismo ou nacionalismo encontram outro tipo de lealdades que não numa divindade, tal como as instituições ou leis internacionais, ou os partidos políticos, sindicatos, *lobbies* ou exércitos. Pelo que o processo de secularização pode sintetizar-se na seguinte frase: “o temporal é distinguido do espiritual, e a política da religião” (ibidem).

Philpott (idem) considera que a disciplina de relações internacionais, refere-se a:

Estados, nações, organizações internacionais, e partidos, lobbies e negócios que procuram influenciá-los persegue objetivos que incluem poder, segurança, riqueza, paz, estabilidade, desenvolvimento económico, leis internacionais robustas, ambiente mais limpo ou a redução de crises humanitárias, mas não inclui a promoção da religião (p. 35).

De acordo com esta definição, o estudo das relações internacionais seria, ele próprio, secularizado.

No entanto, parece existir uma necessidade prática de atribuir à religião uma maior importância no âmbito da política externa. A fé e as crenças influenciam de forma decisiva as decisões políticas. A religião é um fator também presente em muitas situações de conflito, podendo contribuir para detonar conflitos, ou para solucioná-los. Pelo que a análise de qualquer conflito internacional deverá ter em conta o papel central da religião.

De uma forma distinta, Elizabeth Hurd (2011, p. 60) considera que o secularismo se refere a uma série de acordos políticos que definem, regulam e gerem a religião na política moderna, incluindo a política internacional. Esta autora considera duas trajetórias do secularismo:

- Laicismo, em que a religião é apresentada como um impedimento à modernização e ao desenvolvimento;
- Secularismo Judaico-Cristão, em que a religião é apresentada como uma fonte de unidade e identidade dentro das culturas e civilizações, e de conflito entre elas.

Shah and Philpott (2011, p. 28) propõem nove conceitos do que é secular, sendo os quatro primeiros positivos ou neutros face à religião e os restantes cinco negativos:

- Secular significa pertencer ao mundo fora da esfera monástica;
- Secular significa o conceito ou uso da linguagem que não faz referência específica à religião ou revelação mas não é necessariamente hostil;

- Secular significa algum tipo de diferenciação ou separação da religião de outras esferas da sociedade (política, económica, cultural, etc.) mas não é necessariamente o declínio da influência da religião;
- Secular significa um contexto social em que a fé religiosa é uma de muitas opções disponíveis para escolha em vez de uma descrição simplista do universo;
- Secularização é um declínio nas crenças religiosas dos indivíduos;
- Secularização é um declínio na prática e comunidade religiosa;
- Secularização é a diferenciação da religiosa de outras esferas da sociedade (política, económica, cultural, etc.) de uma forma que implica, é parte e parcela de, um declínio de longo prazo na influência da religião;
- A secularização envolve um declínio da influência religiosa na política, não devido a um declínio geral de longo prazo na religião, mas devido aos esforços intencionais dos regimes para a suprimir. Não envolve necessariamente um declínio na crença religiosa ou prática;
- O secularismo é uma ideologia ou conjunto de crenças que advoga a marginalização da religião de outras esferas da vida.

No entanto, qualquer que seja a perspetiva dada ao processo de secularização, começa a ser reconhecida a necessidade de integrar a dimensão religiosa no âmbito do estudo das relações internacionais, o que, em grande medida, não era a regra até aqui. Para Barnett (2011, p. 91), os teóricos das relações internacionais têm estado adormecidos num sono secular, precisando de acordar para um mundo que sempre teve uma dimensão religiosa, para mais num contexto em que há um interesse crescente na religião, sem que os teóricos das relações internacionais tivessem estudado como a religião poderá afetar as teorias existentes, ou como as teorias existentes poderão ajudar-nos a entender a influência da religião nos assuntos globais.

Num mesmo sentido, Shah and Philpott (2011, p. 24) consideram que a religião retornou em força à política global. No entanto, consideram que a teoria das relações internacionais não o reflete porque o fenómeno das relações internacionais tem sido secular desde o seu início no século XVII. Nesta perspetiva o próprio processo de globalização recente é encarado como secular. Tal funcionou nos primeiros três séculos,

durante os quais a política global foi-se tornando progressivamente mais secular. Desde aproximadamente 1970 a religião tem aumentado a sua influência nos meios políticos em todo o mundo e em várias tradições religiosas alimentando movimentos democráticos, terrorismo, acordos de paz, guerra civil, iniciativas de reconciliação, programas de desenvolvimento económico e leis que promovem os seus fins culturais.

Numa visão distinta do conceito de secularização, Charles Taylor (2012, p. 12) apresenta uma visão alternativa do que significa o secularismo que muita da falta de entendimento relativamente ao secularismo ou à laicidade refere-se a uma forma errada de a conceptualizar, ao pensar-se que terá a ver com a relação entre Estado e religião, quando na verdade terá a ver com a resposta correta do Estado democrático à diversidade, envolvendo algum tipo de neutralidade, que evite que se favoreça ou desfavoreça posições religiosas ou não religiosos.

Para Taylor, a formulação final de um Estado secular assenta em quatro princípios políticos: direitos humanos, igualdade, lei, democracia (ibidem). Este autor sustenta que, nos EUA o secularismo e a ideia de que o Estado deve ser neutro face ao conjunto das religiões tem uma origem religiosa, e deu origem à Primeira Emenda, o Congresso não deverá aprovar nenhuma lei que estabeleça uma religião ou que impeça o seu livre exercício (idem, p. 13).

Este autor sustenta que, em França, a laicidade surgiu na sequência de uma luta contra uma igreja poderosa, considerando a moralidade como o critério fundamental. Para não ficar submetido à igreja, o Estado deverá ter uma moral independente de todas as religiões e ter uma supremacia moral sobre todas as religiões (idem, p. 14).

Taylor rejeita que o secularismo se refira de uma forma linear à separação entre igreja e Estado ou à necessidade de retirar a igreja do espaço público, apesar de concordar que qualquer regime secularista requererá alguma separação entre igreja e Estado e neutralidade das instituições públicas. Nesta ótica, a principal causa de confusão referia-se a encarar a religião como um problema, numa fase original o secularismo foi uma vitória difícil sobre formas de dominação religiosa, para uma fase de diversidade de crenças, que evidenciam a necessidade de equilibrar a consciência e igualdade de respeito que permitem medir a situação. De outra forma, poderá arriscar-se a liberdade religiosa das minorias.

Em suma, para Taylor o que merece ser chamado de secularista na democracia contemporânea não deverá ser orientado contra a religião mas como tentativas de boa-fé de preservar a diversidade e a neutralidade (idem, p. 19).

No entanto, a maioria dos autores sustenta que a secularização suporta a ideia de que à medida que a modernização avança, a religião retrocede, referindo-se a teoria da secularização a uma hipótese do que acontece à religião em condições de modernidade (Hoover & Johnston, 2012, p. 1).

Por outro lado, para estes autores, o secularismo antirreligioso, é mais que uma teoria académica, é uma disposição normativa (idem, p. 2). Assume não apenas que a modernização pode ter efeitos subversivos na religião e que a secularidade é a direção correta da história. A religião é encarada como uma força irracional e regressiva, e os indivíduos estariam melhor se a deixassem. No entanto, permanecem fenómenos de persistência religiosa.

Também Philpott (2012, p. 42) sustenta a opinião de que a tese da secularização dos anos de 1950 e 1960, sustenta que, à medida que a industrialização, urbanização, racionalização e ciência evoluem, a religião irá regredindo, independentemente da crença específica.

A ausência da dimensão religiosa na generalidade das análises efetuadas no âmbito das relações internacionais é objetivamente verificável. Hoover & Johnston (2012, p. 2) citam um estudo de 1600 artigos de relações internacionais, apenas uma mão cheia tratou a religião como variável significativa.

Algumas exceções começaram a surgir no pós-guerra fria, como o choque de civilizações, que veio a gerar muitos outros artigos como resposta, e valorizar a relevância da religião nas relações internacionais.

O CSIS lançou um Projeto de Resolução de Conflitos e Religião, que veio a gerar o artigo seminal *Religion, the Missing Dimension of Statecraft*, Douglas Johnston e Cynthia Sampson.

Uma das mais interessantes e ricas análises à teoria da secularização é feita por Peter Berger. Berger (2012, p. 22) um dos fundadores da teoria da secularização considera falsa a afirmação de que vivemos num mundo secularizado. Este autor

considera que vivemos num mundo furiosamente religioso, e que muitos dos historiadores e cientistas sociais estão errados ao defender uma teoria da secularização.

Neste sentido, a base da teoria da secularização é a ideia de que a modernização conduz necessariamente a um declínio da religião, tanto socialmente como na mente dos indivíduos. Deste modo, a religião só poderia proliferar num contexto de ausência de modernização.

Apesar de reconhecer que a modernização teve alguns efeitos secularizadores em alguns locais, mas também provocou movimentos poderosos de contra-secularização. Por outro lado, considera que apesar da perda de influência social de algumas religiões, tal não impediu que individualmente mantivessem muita importância, por vezes tomando novas formas institucionais, e levando a grandes explosões de fervor religioso. Pelo que a relação entre religião e modernidade é complexa, sendo a teoria da secularização claramente falsificada.

Deste modo, para Berger, o que se comprova é que pelo menos a contra-secularização é tão importante como a secularização no mundo atual.

Do processo de contra-secularização resultou a ascensão global dos movimentos religiosos mais conservadores, ortodoxos e tradicionais, aqueles que rejeitam o aggiornamento com a modernização, estando os restantes movimentos em declínio.

Um dos argumentos que levam a que Berger (2012, p. 25) refute a teoria da secularização é o de que a modernidade gera incerteza, que é algo com que a generalidade das pessoas tem dificuldade em lidar, pelo que qualquer religião que ofereça algum grau de certeza, encontrará receptividade.

No entanto, a Europa Ocidental é uma exceção. Este autor refere que desde a II Guerra Mundial tem-se assistido a uma grande força secularizadora no sul da Europa, em países como Espanha e Itália e Grécia. Berger considera existir uma Euro-cultura secular massiva, em que os países do sul sofreram uma invasão cultural do norte, prevendo-se que irá acontecer o mesmo nos países da Europa de Leste, à medida que se aprofunde o seu processo de integração europeu (idem, p. 26).

Berger (idem, p. 27) refere que a outra exceção é uma subcultura internacional composta por pessoas muito educadas, especialmente em humanidades e ciências

sociais que é secularizada, sendo esta subcultura o principal veículo dos valores iluministas e progressistas. Não sendo necessariamente muito numerosos, são muito influentes dado que controlam as instituições que fornecem as definições oficiais da realidade, nomeadamente no sistema educacional, comunicação social e sistema legal, que formam uma elite cultural mundial.

Numa perspetiva semelhante, Rubin (2012, p. 533) refere que a religião tem sido apontada como um fator em declínio na política mundial. A expectativa de que a religião iria declinar no processo de modernização terceiro mundo, tal como aconteceu no Ocidente nos últimos séculos, estava errada. À medida que as pessoas se tornaram mais urbanizadas, educadas e politizadas procuram de forma mais consciente e sistemática a identidade e a ideologia, servindo a religião de resposta a problemas.

Também Fox (2008, p. 12) sustenta que a maioria dos teóricos da área da religião e política subscreve a teoria da secularização e a da modernização, ressaltando, no entanto, que essa realidade começou a transformar-se lentamente a partir do final do século XX com o aumento do estudo da religião.

Este não será um processo uniforme dado que o papel da religião na sociedade e na política, para além de ser distinto entre continentes diferentes, sendo menos relevante na Europa face a outros continentes, pode variar entre Estados dentro da mesma região geográfica e da mesma tradição religiosa.

Por outro lado, como refere Fox a secularização e a sacralização estão a ocorrer simultaneamente em diferentes aspetos da sociedade, mas a religião não está a desaparecer, o que é inconsistente com as teorias da modernização e da secularização.

Fox (idem, p. 14) sublinha que todos os pensadores sociais que fundaram as ciências sociais (como Freud, Marx, Durkheim, Weber) defendiam que a modernização levaria a uma diminuição da influência da religião na sociedade. Pelo que realça que estes autores são contemporâneos do Iluminismo que representou a promoção do racionalismo, da razão e da ciência como bases para o governo, sociedade e comportamento humano, sendo a religião nessa altura uma ameaça para a sociedade que queriam construir, pelo que as teorias que construíam marginalizavam o papel da religião. Nesta perspetiva, o governo deveria ser guiado por princípios científicos e

racionais e o comportamento individual entendido através das lentes da ciência e da razão.

Fox refere que estes pensadores sociais acreditavam em três aspetos básicos relativamente à religião:

- A religião baseia-se no seu contexto social;
- A sociedade estava a experienciar uma crise de crença religiosa;
- A industrialização estava a quebrar o papel da religião na sociedade.

A religião era vista como funcional para a sociedade, atuando como o cimento social que agrega a sociedade e elimina o conflito entre grupos sociais, podendo ser usada como forma de controlo social. Deste modo, seria uma fonte de legitimidade para a sociedade e suas instituições, e uma forma de identidade, dando um meio de expressão emocional a ajudar a lidar com as dificuldades da vida, incluindo dar respostas para questões irrespondíveis sobre o porquê do sofrimento e da morte, ou o porquê de acontecerem coisas más. Por outro lado, dava uma explicação para a existência do universo físico e de como funciona (ibidem).

Esta abordagem explicava o porquê de um fenómeno considerado na altura como irracional como a religião sobrevivia e porquê era esperado que entrasse em declínio. Considerava-se que tinha permanecido central em muitas sociedades até o Iluminismo eliminar esse papel, porque tinha uma base racional. À medida que as instituições e fenómenos científicos e racionais comesçassem a desempenhar aquelas funções na sociedade a necessidade da religião iria diminuir.

Na prática, isso veio a acontecer com critérios religiosos para a conduta humana a serem substituídos por leis que se focam nos atos que podem perturbar a ordem social em vez da moralidade, sendo que as soluções técnicas substituíram atitudes morais na resolução de problemas sociais. Por outro lado, Wilson (citado por Fox p. 15) considera que a vigilância tecnológica cria uma base racional para se obedecer a leis, tornando a moralidade obsoleta como forma de controlo social (ibidem).

Fox sublinha que, neste contexto, de acordo com as assunções teóricas da teoria da secularização também as capacidades estatais de coerção e comunicação tornam a legitimação transcendente desnecessária. Assume-se que o homem pode criar as

condições para a ordem social, observando que, por outro lado, a religião estará também a ser ultrapassada em outras áreas da vida, dando a ciência o entendimento do universo físico e estando os média e entretenimento a influenciar as atitudes morais e as vidas emocionais das pessoas.

No entanto, como sublinha Fox, algumas questões como a morte permanecem explicáveis apenas pela religião.

De forma distinta, a teoria da modernização tem uma abordagem que, em vez de se focar no confronto entre razão e religião, argumenta que um conjunto de processos inerentes à modernização económica irão conduzir inevitavelmente ao declínio da religião como fator social relevante. Neste sentido, esperava-se que a urbanização eliminasse as comunidades tradicionais, homogêneas, pequenas em que a religião era central à vida social e política. Nesta perspetiva, a mudança para grandes cidades tornaria as pessoas mais isoladas, e a possibilidade de escolha entre diferentes redes sociais, religiosas ou não. Neste sentido, ser-se religioso torna-se uma escolha individual (idem, p. 16).

Fox sublinha o papel das tecnologias de comunicação, incluindo a Internet, que deram poder aos indivíduos e favoreceram o livre fluxo de ideias.

Por outro lado, a teoria da modernização sustenta que a ciência substitui a religião enquanto explicadora do mundo, com o nacionalismo e outras bases identitárias a substituir a religião enquanto fonte de identidade e as ideologias políticas substituem a religião enquanto base para uma sociedade justa. Por outro lado, sustenta que as burocracias governamentais definem uma nova moralidade secular que substitui a de origem religiosa. Fox considera ainda que a indústria de entretenimento propaga um conjunto de valores considerados por muitos como antirreligiosos e que no âmbito do estudo da ciência política, a religião nunca foi tratada como um elemento primordial (ibidem).

Fox (2008, p. 26) refere que muitos sociólogos defendem estar a assistir-se a uma privatização que confirma a teoria da secularização argumentando:

- A religião era um aspeto dominante do sistema social, mas hoje é apenas uma das influências;

- Houve uma redução do âmbito da autoridade religiosa;
- A modernidade levou a que as religiões se mundializassem como nunca;
- A religião é agora uma escolha individual, não um aspeto da sociedade;
- A evolução da religião para novas formas enfraqueceu a sua influência na sociedade.

Estes argumentos são contrariados por outros autores que afirmam que não houve suficiente privatização ou de que a secularização ou a sacralização estão a acontecer ao mesmo tempo.

No entanto, também Fox (2008, p. 19) considera que as teorias da secularização e modernização têm vindo a ser crescentemente questionadas, através de eventos como revolução iraniana e consequentes movimentos islâmicos opositores, da teologia da libertação na América Latina e, mais tarde através do 11 de setembro.

Fox considera duas perspetivas que negam as teorias da secularização e modernização (idem, p. 20):

- A religião sempre foi um fator influente mas as teorias da secularização e modernização levaram muitos cientistas sociais a ignorá-lo. Historicamente, a religião foi sempre importante para as diversas civilizações. A religião não desapareceu mas renovou-se, enquanto algumas religiões secularizam-se, outras tomam o seu lugar, surgindo também novas formas de crenças alternativas não institucionalizadas que, muitas vezes não são referidas nos inquéritos sobre religião, o que os torna enganadores;

- A modernização contribui para o ressurgimento da religião através da reação dos grupos religiosos aos movimentos de secularização e modernização, especialmente fora do Ocidente. Os grupos religiosos usam as modernas tecnologias de comunicação para fazer *lobbying*, associar-se a partidos políticos. O uso das redes de comunicação e da Internet influencia também a opinião pública. Por outro lado, o falhanço das ideologias seculares no terceiro mundo (liberalismo, comunismo, socialismo e fascismo) levou a um ressurgimento da religião nesse contexto. O fundamentalismo religioso é também explicado como uma reação ao avanço secular que destrói a identidade religiosa.

6.1.3. O impacto global da religião

Existe uma grande importância dos fluxos de ideias, atores e comunidades religiosas no mundo de hoje, bem como uma tendência global para o aumento da filiação religiosa (embora não na Europa) e para o envolvimento de líderes religiosos na política, sendo estimado que cerca de 80% da população mundial venha a ter filiação religiosa nos próximos 200 anos (Marshall & Farr, 2009, p. 197).

De facto, e apesar de o contexto europeu ser distinto a religiosidade é muito importante a nível global. O quadro seguinte permite verificar a importância da religiosidade nalgumas regiões em 2002:

Figura 25 – Religiosidade no mundo

	América Latina	Europa	EUA	Mundo
Religiosidade (2002)	90	46	83	66

Fonte: Noya (2009, p. 58) – adaptado.

As implicações políticas do peso religioso são várias: o radicalismo islâmico é particularmente visível, na China existe uma tendência crescente para a filiação religiosa, a pública russa é cada vez mais influenciada pela religião, as relações entre Índia e Paquistão são muito afetadas pela religião, bem como a democracia na América Latina e na sociedade africana (ibidem).

Por outro lado, deve ser realçada a importância da religião enquanto fator crítico na estabilidade política. Em muitas circunstâncias favoreceu a defesa dos direitos humanos e contribuiu para a resolução de conflitos, noutros casos fomentou o extremismo político e o terrorismo. Por uma razão ou por outra, num contexto ou

noutro, torna-se fundamental considerar a religião e a fé no contexto da diplomacia pública.

Um aspeto específico da relação entre a religião e a política internacional refere-se à relação entre a dimensão religiosa e a ocorrência de conflitos. Monica Toft (2011, p. 115) dedica-se à análise desta relação.

A religião pode justificar o autossacrifício em apoio a uma comunidade mais alargada e os seus fins. Toft (idem, p. 117) estabelece uma relação direta entre a religião e a ocorrência de guerras civis, sendo uma guerra civil definida como violência em larga escala em que dois conjuntos de combatentes organizados lutam dentro das fronteiras do Estado, e cada lado sofre um número significativo de perdas humanas, com a guerra a resultar em pelo menos 1000 mortes em média por ano de combate.

Para Toft, uma guerra civil será uma guerra civil religiosa se:

- Os combatentes se identificarem com uma tradição de fé diferente;
- Os combatentes têm a mesma tradição de fé mas contestam o papel da sua religião face à sociedade e ao Estado.

Figura 26 - Distribuição global das guerras civis religiosas

Distribuição global de guerras civis religiosas, 1940-2008				
Região	Número de guerras civis	Número de guerras civis religiosas	Percentagem de todas as guerras religiosas	Percentagem de guerras na região com uma componente religiosa
África	46	8	18	17
Ásia e Pacífico	41	20	45	49
Europa	13	8	18	62
América Latina/ Caraíbas	14	0	0	0
Médio Oriente	21	8	18	38
Total	135	44	100	NA

Fonte: Toft (2011, p. 119)

Figura 27 - Distribuição global de guerras civis com a religião como fator central e periférico

Distribuição global de guerras civis com a religião como fator central e periférico, 1940-2008				
Região	Número de guerras civis com a religião como fator central	Número de guerras civis com a religião como fator periférico	Percentagem de todas as guerras civis religiosas com a religião como fator central	Percentagem de guerras civis religiosas na região com a religião como fator central
África	5	3	19	63
Ásia e Pacífico	15	5	56	75
Europa	1	7	4	13
América Latina/ Caraíbas	0	0	0	0
Médio Oriente	6	2	22	75
Total	27	17	100	NA

Fonte: Toft (2011, p. 120)

Figura 28 - Distribuição de guerras civis religiosas por Estados

Distribuição de guerras civis religiosas entre Estados		
Estado	Número de guerras civis com a religião como fator central	Número de guerras civis com a religião como fator periférico
Afganistão	2	0
Argélia	1	0
Azerbaijão	0	1
Bangladesh	0	1
Birmânia	2	0
Chade	0	1
China	2	0
Chipre	0	2
Etiópia	0	1
Geórgia	0	1
Índia	5	1
Indonésia	1	2
Irão	2	0
Iraque	2	0
Israel	1	0
Líbano	0	2
Nigéria	2	0
Filipinas	2	0
Rússia	1	1
Sri Lanka	0	1

Diplomacia Pública, Tecnologia e Religião

Sudão	2	0
Síria	1	0
Tajiquistão	1	0
Jugoslávia	0	3
Total	27	17

Fonte: Toft (2011, p. 120)

Figura 29 - Distribuição por religião dominante

Religião dominante dos Estados passando por uma guerra civil		
Estado	Religião dominante	Porcentagem da população
Afganistão	Islão/Sunita	84
Argélia	Islão/Sunita	99
Azerbaijão	Islão	>50
Bangladesh	Islão/Sunita	88
Birmânia	Budista	89
Chade	Islão/Sunita	50
China	Taoísta	95
Chipre	Cristã/Ortodoxa Grega	78
Etiópia	Islão/Sunita	50
Geórgia	Cristão/Ortodoxa Georgiana	65
Índia	Hindu	80
Indonésia	Islão	88
Irão	Islão/Xiita	89
Iraque	Islão/Xiita	60
Israel	Judaísmo	80
Líbano	Islão	70
Nigéria	Islão	50
Filipinas	Cristã/Católica	83
Rússia	Cristã/Ortodoxa Russa	85
Sri Lanka	Budista	70

Sudão	Islão/Sunita	70
Síria	Islão/Sunita	74
Tajiquistão	Islão/Sunita	80
Jugoslávia	Cristã/Ortodoxa Oriental	49

Fonte: Toft (2011, p. 122)

A antiga Secretária de Estado do governo de Bill Clinton, Madeleine Albright também salienta a importância do elemento religioso nos conflitos. Albright (2006, p. 3) sublinha que as guerras com uma componente religiosa duram mais e são mais selváticas que os outros tipos de conflitos. Considera que o desafio para os políticos é o de unificar o potencial da fé, contendo a sua capacidade de dividir, o que implica, no mínimo que os assuntos espirituais são um assunto que merece ser estudado.

Neste sentido, os diplomatas deverão pensar de forma mais extensa no papel da religião na política externa, considerando a sua necessidade de serem especialistas na matéria. Devem desenvolver a capacidade de reconhecer onde e como as crenças religiosas contribuem para os conflitos e quando os princípios religiosos devem ser invocados na resolução de problemas e reorientar as instituições de política externa para que tenham em conta o imenso poder da religião na influência sobre o pensamento, sentimento e ação das pessoas (idem, p. 4).

A duplicidade da religião evidencia-se no facto de as pessoas, por um lado, estarem dispostas a matar e a morrer pela religião, mas que, por outro lado, a religião ensina perdão e reconciliação em circunstâncias em que tal parece muito difícil (idem, p. 6).

Albright (idem, p. 8) considera que nenhum embaixador deverá receber uma missão num país em que os sentimentos religiosos são fortes sem que ele tenha um conhecimento aprofundado da fé local, devendo estabelecer sempre relações com os líderes religiosos locais. Os ministérios dos negócios estrangeiros deverão contratar especialistas em assuntos religiosos para trabalhar nas suas sedes e em embaixadas

chave. Citando Douglas Johnston, Albright lembra que um diplomata baseado na fé tem meios que um diplomata convencional não tem, incluindo orações, perdão, e inspiração das escrituras.

O papel específico dos líderes religiosos é relevante a este respeito. Albright, citando Bill Clinton (2006, p. 9) refere que os líderes religiosos podem ajudar a validar o processo de paz antes, durante e depois das negociações; através do diálogo e afirmações públicas, podem tornar a paz mais fácil de atingir e sustentar. Por outro lado, persuadindo pessoas de diferentes fés para trabalhar em cooperação requer a separação entre o que pode ser debatido do que não, assentando nos princípios comuns e não no específico. Assim que reconhecem os pontos comuns, reconhecem que estão lidar com outras pessoas como eles.

Para realçar a importância da liberdade e diversidade religiosa na dimensão política, Marshall & Farr (2009, p. 198) defendem que o exemplo de sucesso dos EUA na conciliação da fé e da liberdade através da liberdade religiosa deverá ser usado nas estratégias de diplomacia pública. No entanto, consideram que os atores diplomáticos americanos têm alimentado uma confusão no que se refere ao papel da religião na política internacional. A adoção de soluções neste âmbito implicará uma definição precisa do papel da religião e das crenças que motivam as populações estrangeiras, mas também internamente. Estes autores sublinham que o papel que a religião teve no sucesso americano e na propagação da liberdade americana deverá ser reconhecido e divulgado.

Como apresentado em Mendonça (2013), “quando um país apresenta inconsistências, ambivalências e desconfianças no que se refere ao discurso sobre religião e ao papel desta na sociedade, acaba por provocar resistências na população alvo prejudicando os objetivos de diplomacia pública”.

Pelo que a diplomacia pública deverá reconhecer a religião como um dos determinantes mais fortes da vida individual e comunitária, como um fator definidor da visão do mundo de muitas populações (Marshall & Farr, 2009, p. 200). Estes autores consideram que deverão ser definidas estratégias de comunicação com audiências religiosas no âmbito da diplomacia pública que:

- Sublinhem o sucesso americano em compatibilizar o sucesso dos EUA na reconciliação das autoridades estatais e religiosas, demonstrando como normas assentes na religião poderão legitimamente influenciar a política pública;
- Apresente uma visão positiva da contribuição religiosa na ordem democrática;
- Comprometer os recursos da sociedade civil, incluindo indivíduos religiosos e instituições na batalha de ideias.

Marshall & Farr (2009, p. 200) consideram que questões como a separação entre o Estado e a Igreja acabam por prejudicar a correta tomada em consideração de realidades religiosas, e que são prejudiciais as ideias de que a religião é um obstáculo à democracia são prejudiciais e reforçam a resistência de falar de religião como um assunto político e uma ideia errada de que o Estado não pode ter nada a ver com religião, e de que se trata de um assunto privado de pouco significado para a sociedade como um todo.

Neste contexto, é prejudicial a ideia criada de que as sociedades se tornarão inevitavelmente menos religiosas à medida que o conhecimento científico substitui a fé. De acordo com esta visão, a religião seria emotiva e irracional e oposta à modernidade, um obstáculo ao progresso económico e político. Com o avanço da modernidade a religião tenderia a desaparecer. No entanto, a teoria da secularização parece não estar a verificar-se e, pelo menos um dos seus principais fundadores discorda hoje da teoria que ajudou a criar. A título exemplificativo refira-se que mais de metade dos americanos considera a religião muito importante nas suas vidas e cerca de 86% algo importante (idem, p. 203).

Face a uma realidade social não secular em que as pessoas atribuem grande importância à religião nas suas vidas, torna-se necessário estabilizar um conceito de diplomacia pública mais robusto que contemple devidamente da religião. Marshall & Farr (2009, p. 204) efetuam dez recomendações para o exercício da diplomacia pública tendo por base a necessidade de uma visão robusta da liberdade religiosa que preserve a integridade religiosa, permita o pluralismo religioso e reconcilie as autoridades religiosas e estatais:

- Comunicar a reconciliação bem sucedida dos EUA das autoridades estatais e religiosas – Tal permitiu que ninguém tivesse de abandonar a sua lealdade primeira a Deus, em contraste com o que aconteceu com a Revolução Francesa;
- Definir adequadamente e defender a liberdade religiosa – Caso tal aconteça, o uso da força pelo Estado é muito limitado, o Estado aceite o papel da religião na sociedade e os crentes aceitam limites como contrapartida aos seus direitos civis independentes da sua crença religiosa. Os crentes terão o direito de entrar em debates políticos públicos com crentes e não crentes devendo os argumentos religiosos e não religiosos ser aceites;
- Comunicar os benefícios da liberdade religiosa para a religião e para o Estado – A diplomacia pública deverá desenvolver estratégias que convençam as comunidades religiosas majoritárias de que a liberdade religiosa lhes é favorável. Normalmente estas comunidades entendem que a liberdade religiosa representa uma ameaça. A democracia normalmente requer a convivência de várias religiões. Os economistas Barro & McCleary provam a correlação entre prática religiosa e desenvolvimento económico e crescimento;
- Integrar melhor o trabalho de promoção de liberdade religiosa nas estratégias de promoção de democracia;
- Designar como líderes das estratégias de diplomacia pública pessoas com um forte entendimento da importância da liberdade religiosa e da cultura religiosa – É necessário ultrapassar a cultura pop e o comercialismo. Nesse quadro o entendimento da liberdade religiosa é fundamental;
- Reformar as opções de formação e carreira dos agentes diplomáticos – Deverá conter os princípios da liberdade religiosa e o papel da religião nas sociedades, das populações externas. Deverá contemplar a criação de uma subespecialização religiosa;
- Cobrir as diversas tradições religiosas com princípios que apoiem a sociedade civil e o governo constitucional – princípios católicos, protestantes, luteranos ou muçulmanos;
- Solicitar o aconselhamento de indivíduos religiosos e grupos com experiência nas culturas alvo;

- Encorajar a construção de uma ideia de diplomacia baseada na fé
 - E que reconheça as diferenças profundas entre tradições religiosas;
- Encorajar e promover as ações de líderes religiosos que rejeitam a violência e a coerção em nome da fé.

No entanto, e apesar de a religião continuar a ser marginalmente considerada no âmbito do estudo das relações internacionais, pelo menos no contexto dos EUA e, em grande medida, na sequência do 11 de setembro, a religião, associada à cultura e à identidade está a receber renovada atenção. O reconhecimento do papel que a religião desempenha definindo as identidades coletivas e os conflitos tem sido muito reconhecida, mas tem fortemente ignorada pelos académicos ocidentais até recentemente (Zaharna, 2010, p. 117).

Também esta autora sublinha que, cultura, identidade e fé são criticamente importantes para o sucesso da diplomacia pública (idem, p. 118).

Para esta autora, existe a necessidade de combater a ideia surgida nos anos 1950's de separação entre Estado e igreja e a ideia de que a religião será algo que tenderá a desaparecer à medida que as sociedades se modernizam e democratizam.

A consideração da dimensão religiosa é também fundamental para a adoção de medidas que contrariem ou anulem o extremismo ou fanatismo religioso. Belim (2012), referindo-se especificamente ao extremismo islâmico, considera que o discurso é “simplificado em chavões propagandísticos, contaminados pela marca religiosa, que serve de amparo ao que profere” (pp. 87-88), referindo que “é uma honra para qualquer muçulmano, integrar-se nas batalhas pela causa de Alá e da religião (ibidem).

Deste modo, “a sacralização das causas públicas, combinada com o realce do domínio do Ocidente sobre o destino de vários países muçulmanos e o fornecimento de armas a guerrilheiros em guerras por procuração, criam uma ameaça à ordem política nacional e internacional” (Belim, 2012, p. 90).

O uso da contrapropaganda é salientado por Belim (idem) expondo contradições do inimigo, considerando que “há homens que se apoderam de ideias, de discursos

também, e os manietam para influenciar as mentes de outros homens, para o bem e para o mal” (pp. 102-103).

Pipes (2007)⁴² considera que o problema não é de um choque de civilizações mas de um choque entre civilização e barbárie, falando de “um terceiro movimento bárbaro, o do Islão radical, uma versão utópica extremista do Islão (...) que ameaça o mundo todo” sendo que na opinião deste autor “a grande questão do nosso tempo é a de como prevenir este movimento, similar ao fascismo e comunismo, de tornar-se mais forte”.

Para contrariar essas tendências para o extremismo religioso foi criado, em 1999, o *International Center for Religion and Diplomacy* com quatro funções:

- Associar as esferas política e religiosa no apoio à construção da paz;
- Recrutar e implantar equipas de ação inter-religiosa em locais chave onde o conflito possa deflagrar ou já tenha deflagrado;
- Treinar o clero religioso nas tarefas de construção de paz;
- Dar feedback a teólogos e clérigos de interpretações dos seus ensinamentos que possam contribuir para lutas e mal-entendidos.

Uma proposta alternativa poderia passar inclusivamente pela utilização dos capelões, devidamente treinados e preparados participarem ativamente em ações de diplomacia pública, nomeadamente na prevenção de conflitos e melhorando as capacidades de resolução dos seus comandos militares. Um exemplo prático deste recurso refere-se às tropas francesas, que quando em situações difíceis durante a guerra argelina da independência, foram os seus capelões militares que foram enviados para negociar com os rebeldes Muçulmanos (Johnston, 2006).

Johnston defende ainda a criação de attaché religiosos dentro do US Foreign Service que fossem colocados em missões em países em que a religião tenha particular importância.

⁴² www.danielpipes.org/4254/radical_islam-vs-civilization consultado em 30.07.2013

A religião poderá estar associada também à concretização de outro tipo de objetivos políticos. Farr (2008) salienta que os dados das ciências sociais mostram fortes correlações entre a liberdade religiosa e o progresso social económico e político.

Neste sentido, Farr (2008) mostra a sua preocupação por faltar a muitos analistas dos EUA o vocabulário e a imaginação para desenhar remédios que se refiram à religião, o que é comum a todas as escolas de relações internacionais.

Outro dos autores que, no âmbito das relações internacionais, contraria a prevalência do secularismo no contexto das relações internacionais é Darrell Ezell (2011, p. 69) que sustenta que a teoria da secularização tem vindo a ser nos últimos anos desafiada por um novo termo, o *pós-secularismo* e que está a ser desafiada por uma grande ressurgência da religião a nível mundial e pelo papel emergente de atores não estatais na agenda internacional.

A este respeito, Lenczowski (2011) sustenta que “o diálogo inter-religioso pode produzir, e tem produzido, maiores níveis de entendimento mútuo e respeito mútuo nas (...) relações com líderes estrangeiros que têm fortes motivações religiosas” (p. 88).

Considera ainda que “o negligenciar das sensibilidades religiosas externas – seja pelo governo, ou pelos envolvidos em outras relações interculturais como o comércio e o turismo (...) contribuíram para a alienação externa e hostilidade” (idem, p. 89).

Quanto às causas para o negligenciar da dimensão religiosa, Lenczowski (2011) sustenta que a diplomacia religiosa é ignorada, parcialmente por questões de “iliteracia cultural não apenas devido à secularização mas também a declínio precipitado no estudo da história, filosofia e religião nas escolas” (p. 177).

À medida que o mundo se torna mais religioso, as diplomacias públicas deverão tornar-se menos seculares de forma a abranger assuntos pós-seculares e atores não estatais (Ezell, 2011, p. 74). Este domínio será importante fundamentalmente no que se refere ao apoio do papel da diplomacia pela fé como uma ferramenta no compromisso internacional para restaurar relações de confiança dos EUA com as comunidades globais islâmicas.

Ezell (idem, p. 75) enuncia quatro qualidades gerais, que as instituições político-seculares deverão considerar se quiserem melhorar as suas relações com o exterior numa era pós-secular:

- Sinceridade;
- Disciplina;
- Paciência;
- Criatividade dialógica.

A diplomacia é assim uma ferramenta eficaz e um modelo de compromisso para comunicar com públicos religiosos globais. À medida que a religião se torna um assunto mais relevante, tornam-se necessários novos atores da diplomacia pública que pratiquem um novo tipo de diplomacia pública inovadora. Será necessária uma intensa colaboração entre atores da diplomacia pública, teóricos da comunicação, académicos, e diplomatas de forma a construir frutuosas oportunidades de diálogo a nível global (idem).

Ezell apresenta duas sugestões:

- Os atores que praticam a diplomacia pela fé irão beneficiar com a adoção de aspetos de modelos não seculares que ajudem a projetar a uma comunicação nos dois sentidos;
- A comunicação nos dois sentidos irá acentuar as oportunidades de diálogo entre atores religiosos e atores político-seculares.

Outra perspetiva relevante no que se refere à influência da religião nas relações internacionais é apresentada por Noya, que considera que o protestantismo implantado na América Latina, pela forte influência norte-americana que o caracteriza, poderá afetar a imagem de Espanha na região (Noya, 2009, p. 59).

6.1.4. O papel dos líderes religiosos

Por outro lado, caberá também um papel ativo aos líderes religiosos no que se refere à sua participação em assuntos de carácter global, pelo que “devem exercer a sua liderança e estabelecer parcerias com iniciativas diplomáticas, que conduzam à cessação da violência contra a humanidade (...) devem estar envolvidos ativamente com participantes e decisores na comunidade global” (Kumar, 2010).

Neste sentido, os líderes religiosos deverão ser vistos como parceiros iguais e como agentes de mudança na diplomacia pública do século XXI devendo (ibidem):

- Condenar os que usam as casas religiosas de oração como casas seguras para os armados e envolvidos em conflitos armados;
- Fazer uso dos pontos comuns dos textos sagrados das comunidades religiosas para influenciar os sistemas políticos e religiosos;
- Defender e apoiar o acesso à liberdade religiosa no mundo inteiro.

É muito relevante a própria ação das instituições religiosas numa era de comunicação global instantânea. Por exemplo, Rothkopf (2008) afirma que “o poder da religião está a combinar-se com o poder dos média modernos para facilitar um renascimento religioso” (p. 312). Afirma também que “a globalização económica, o desenvolvimento das cidades, a educação e a expansão da democracia não trouxeram consigo a laicização mas um despertar espiritual em muitas partes do mundo” (idem, p. 314).

Neste sentido, de acordo com esta perspetiva, podemos afirmar que, em muitos aspetos, a ascensão das religiões foi facilitada pela globalização e não dificultada.

6.1.5. A religião no contexto das relações internacionais

Philpott (2012, p. 40) considera que, apesar das tentativas de teólogos como Victoria, Suarez, Gentili ou Grotius de encontrar como um sistema de Estados soberanos poderia encaixar numa fundação teológica, desde os primeiros pensadores

modernos das relações internacionais como Maquiavel, Richelieu ou Thomas Hobbes, que as mudanças políticas são descritas longe do Cristianismo, o que veio a ser confirmado pelos realistas como Morgenthau ou Waltz. A teoria deste, influenciada por Nietzsche, sustentava uma realidade social de busca pelo prazer e fuga à dor, que conduzia a uma luta permanente pelo poder e implicava a morte da religião, da metafísica e capacidade para atingir uma verdade objetiva e transcendente. Pelo que, para estes autores realistas, o Estado deveria violar a moralidade cristã, ou qualquer obrigação moral absoluta se o interesse do Estado e a sua segurança e sobrevivência o requeressem.

O liberalismo, ao defender que os Estados poderiam fugir à competição pelo poder e cooperar pela paz e prosperidade, dentro de algumas condições, fugia desta lógica (idem, p. 42). No entanto, raramente os liberais consideram a religião como definidora dos fins do Estado. Baseando-se no iluminismo, descrevem as relações internacionais como um mundo secular, onde os Estados buscam a estabilidade, paz e crescimento económico.

Outras correntes das relações internacionais como os marxistas, construtivistas e pós-modernistas partem também de uma base secular.

No entanto, Philpott (2012, p. 43) sustenta já ser visível um aumento da influência da religião na política:

- i) Organizações religiosas aumentam o seu poder na definição do debate público e políticas dos governos, com os partidos nacionalistas hindus na Índia, movimentos muçulmanos na Turquia, Cristãos Ortodoxos na Rússia, Cristãos Conservadores nos EUA, Judeus ultra-ortodoxos em Israel e evangélicos na América Latina;
- ii) Organizações religiosas exercem uma influência transnacional nas políticas de outros Estados, como a influência da Igreja Católica na democratização da Polónia, Filipinas e América Latina; apoio de Judeus americanos a Israel, ou o apoio transnacional da Irmandade Muçulmana;
- iii) A religião influencia não só as políticas dos Estados como as suas constituições, sobretudo, no mundo muçulmano.

Quanto às razões para o ressurgimento global da religião, Hackett (2012, p. 55) refere que Manuel Castells olha para o ressurgimento da religião como contestação à nova ordem mundial.

A solução poderá passar por uma compatibilização das duas perspectivas, religiosa e secular. Rees considera os textos sagrados como um importante e subutilizado recurso na discussão política. Considera que todos os textos sagrados ajudam a gerar narrativas com potenciais consequências políticas (Rees, 2012, p. 111).

Chris Seiple considera não ser do interesse dos governos aceitar a fé dos cidadãos, colocando a questão *How can government reliably believe in their citizens when their citizens believe in something greater than the government?* (Chris Seiple, 2012, p. 211). Este autor considera que se devem evidenciar as contribuições sociais positivas da fé:

- Religião: Problema e solução – Separação entre Igreja e Estado tem sido a regra, com resultados positivos. Mas se os governos não conseguirem entender a religião, então Huntington terá razão, os estereótipos irão estabelecer-se como no choque das civilizações;
- Sentar-se à mesa pela religião – A religião normalmente é ignorada como parte da *realpolitik*. Se os governos querem sustentabilidade sustentável, os governos seculares necessitam de pessoas que operem na interseção de religião e *realpolitik*;
- Boa fé vs. má religião – é preciso entender a teologia dos grupos religiosos dos outros países (diplomacia pública), caso contrário os governos irão estando a aumentar a tensão não compreendendo as motivações e ações desses grupos;
- Compromisso em campo comum – Demasiadas vezes as pessoas de uma cultura e região assumem que as pessoas de outro grupo pensam da mesma forma que eles. Um bom exemplo é o da promoção pelo Ocidente dos direitos humanos universais;
- Liberdade religiosa responsável e contraterrorismo – Os governos não devem responder de forma simplista o risco de radicalismo religioso, tentando suprimi-los ou ameaçá-los.

Seiple considera que a religião poderá contribuir o desenvolvimento da sociedade se as pessoas de fé praticarem o melhor dos seus valores servindo a sua comunidade. A melhor forma de contrariar o extremismo religioso é com religião mais autêntica, reforçada, não com religião enfraquecida. Jenkins (2012, p. 224) a este respeito refere que a perseguição religiosa pode significar obstáculos massivos à criação uma ordem internacional estável e justa, criando um ciclo vicioso em que a própria violência gera estruturas condutivas à violência. Também Grim (2012, p. 228) refere que a liberdade religiosa está associada a melhores resultados sociais, havendo uma relação de causalidade.

Casanova (2012, p. 509) refere que o princípio da liberdade religiosa individual encontra-se em tensão com outro princípio: o direito dos indígenas protegerem a sua cultura de pressões externas. Este autor, considera que este direito, reconhecido pelas Nações Unidas faz parte de um denominacionalismo global emergente, um sistema de sociedade global em que os grupos religiosos respeitam as outras religiões mesmo que defendam as suas próprias verdades. Este sistema defenderia o direito à auto-preservação cultural através de uma sociedade civil que entende a necessidade de sensibilidade cultural e não através de leis de censura e blasfêmia. O denominacionalismo global também defenderia o princípio da liberdade religiosa, incluindo o direito à conversão e evangelização, reconhecendo haver formas corretas e incorretas de evangelizar.

Num ambiente de denominacionalismo global, os grupos proselitistas teriam formas corretas de respeito pelas religiões de outras culturas, adaptando os seus métodos às culturas específicas.

Casanova refere explicitamente a importância de abordagens (2012, p. 511) baseadas na diplomacia e sanções baseadas nos padrões da lei internacional, mas sem subestimar o risco de que essas abordagens conduzam a resultados contraprodutivos.

Pelo que seria desejável a criação de um denominacionalismo global tendo por base o exemplo interno dos Estados Unidos em que várias confissões convivem pacificamente. A ação deveria assim basear-se mais no exemplo que na lei internacional.

Por outro lado, James Kurth (2012, p. 316) apresenta três perspectivas quanto ao papel da religião no processo de globalização:

- Perspetiva modernista – O processo de secularização propaga-se sucessivamente das elites à população, e se permanecessem, só permaneceriam comunidades religiosas marginais, compostas por pessoas marginais, geograficamente e economicamente. Esta perspetiva veio a ser derrotada em diversas sedes de projetos seculares e modernos (regimes comunistas, autoritarismo de direita da América Latina);
- Perspetiva pós-modernista – Esta perspetiva, tal como a anterior, rejeita as religiões tradicionais e pré-modernas, admitindo apenas algumas experiências espirituais, mas sem constrangimentos religiosos. O movimento *New Age* pode ser interpretado como a expressão espiritual pós-moderna típica, ou também expressões superficiais no Ocidente do Budismo e Hinduísmo. Esta perspetiva está muito associada ao modernismo na previsão do desaparecimento das religiões tradicionais. A globalização quebrando e dissolvendo as estruturas tradicionais, nacionais e locais, trariam o triunfo universal do individualismo expressivo;
- A perspetiva pré-modernista – Perspetiva alternativa pós-moderna na ocorrência mas pré-moderna na sua sensibilidade. Pode ser representada pela Igreja Católica, por João Paulo II. Considera-se que face ao falhanço do comunismo, quem fez a sua oposição não foram os setores seculares da sociedade como os intelectuais, profissionais e gestores, mas os crentes religiosos. Apenas nas comunidades religiosas organizadas puderam ser encontrados conjuntos largos de pessoas dispostas a sacrificar a sua segurança individual a bem de um movimento maior. Foi a fé religiosa e a comunidade que os suportou que deu a estes crentes o compromisso e a coragem para persistir.

Por outro lado, Kurth defende que o próprio processo de globalização é largamente secular e por isso sofre a resistência de grandes religiões como o Islão ou o Hinduísmo, que é moldado, de acordo com o autor pelo protestantismo americano que tem moldado a política externa dos EUA, não sendo o protestantismo original, mas o resultante de adaptações seculares, sendo visto como uma ameaça pelas restantes religiões (Kurth, 2012, p. 319).

Kurth fala de uma nova sociedade política liderada pelos EUA, caracterizada por um Protestantismo menos dependente de hierarquia, que vem gerando oposição e resistência de sociedades cujas tradições religiosas estão muito baseadas na hierarquia e na comunidade como a Islâmica e Confucionista, dando forma ao que Huntington chamou de choque de civilizações.

Seib (2012, p. 162) refere um questionário da Pew Research Center realizado em março e abril de 2011 em que é perguntado às pessoas se se identificam primeiro pela cidadania ou pela religião. Nos países ocidentais, predominantemente cristãos, temos que em todos os países europeus, os inquiridos responderam que a cidadania vinha primeiro e nos EUA houve um empate. Nos países predominantemente muçulmanos a religião foi classificada em primeiro lugar em todos os países, com exceção do Líbano e dos Territórios Palestínianos.

Pelo que a relação com os nacionais destes países deve ter em conta o enorme peso da religião nas suas vidas.

A este propósito, refira-se que Adler (2009) considera que até 2025:

As redes de natureza religiosa desempenharão sem dúvida um papel mais determinante no curso dos acontecimentos do que qualquer outro grupo laico transnacional. Com efeito, talvez tenhamos entrado numa nova era do poder clerical, em que os chefes religiosos se tornarão as principais eminências pardas da resolução de querelas e conflitos (p. 203).

Fiel à tradição cristã, a emergência de novos modelos de autoridade e de poder nos países do Sul suscita o aparecimento de sacerdotes independentes e de empresários religiosos. As suas atividades conferem-lhes um estatuto social eminente e rendem-lhes fortunas consideráveis. (...) alguns desses evangelistas e pregadores talvez venham a tentar tomar o poder, sobretudo nos países que forem economicamente devastados por uma crise mundial (ibidem).

6.1.6. Diplomacia baseada na fé

Um outro grupo de autores refere-se à diplomacia baseada na fé para designar o exercício da diplomacia assente em valores religiosos. Johnston (2006) sublinha que a

diplomacia baseada na fé, ao incorporar as preocupações religiosas na prática das relações internacionais, “fazendo a religião parte da solução em alguns dos conflitos intratáveis de base identitária que transcendem o âmbito da diplomacia tradicional”.

Johnston lembra que para Huntington no *Choque de Civilizações* a religião é o elemento definidor da cultura, sublinhando a falta de habilidade dos EUA em lidar com as diferenças religiosas num ambiente hostil.

Cox and Philpott (2003, p. 32) sublinham que a diplomacia baseada na fé está orientada para o divino, sendo esse o seu princípio mais central e distintivo: A sua visão da política, as suas hipóteses acerca da natureza humana e da ordem política, e as normas que governam a sua conduta provêm de um entendimento da natureza e atividade do divino.

Rees (2012) considera que qualquer atividade diplomática baseada na fé deverá partir de uma questão: “como é que a minha tradição religiosa particular contribui para um acordo universal em matérias de conduta humana e comunidade política?” (p. 110).

Também Burns (2011) defende o exercício de uma diplomacia baseada na fé sublinha como papéis a desempenhar pelos diplomatas dos EUA no terreno, o “envolvimento em grupos baseados na fé, como catalisadores poderosos para o desenvolvimento e ação social”, “empregar os recursos linguísticos para participar numa diplomacia pública vigorosa que promova a liberdade religiosa e o diálogo ecuménico”, “incorporando respeito pela liberdade religiosa em organizações multilaterais.

Cox & Philpott (2003, p. 32) falam do conceito de diplomacia baseada na fé, referindo-se a um conjunto de iniciativas, da autoria de atores não estatais, ONG, líderes religiosos e cidadãos privados. Está fundada nas religiões, nos seus textos, práticas, tradições e uma orientação espiritual de dois vetores:

- Orientação adequada da política para o transcendente;
- O papel ativo do divino nos assuntos humanos.

Os agentes da diplomacia baseada na fé terão de basear-se na experiência secular na análise e resolução de conflitos, filosofia e ciência política, experiência na segurança

nacional, diplomacia, desenvolvimento comunitário. Mas o seu princípio orientador é a fé.

Trata-se de uma diplomacia orientada para o divino, na sua visão sobre a política, sobre a natureza humana e a ordem política, sendo que as normas que governam a sua conduta provêm de um entendimento da natureza e atividade do divino.

O diplomata baseado na fé deverá expressar esta visão de uma ordem política baseada no divino, de um plano divino para a humanidade, independentemente da sua base religiosa.

Deste modo, tópicos como a reconciliação entre inimigos, solidariedade com os pobres, o derrubar de estruturas injustas, conjuntamente com as práticas que um diplomata baseado na fé poderá contribuir: oração, resolução de conflitos baseada na fé, amor pelos inimigos, amizade espiritual são entendidos como sendo o trabalho do divino.

Cox and Philpott (2003, pp. 36-39) destacam seis práticas associadas ao exercício da diplomacia baseada na fé:

- Imprimir uma visão moral, inculcando os princípios da diplomacia baseada na fé em pessoas passíveis de ser agentes de mudança na sua sociedade;
- Trabalho pela sociedade civil, através de um conjunto de líderes de ONG, universidades, corpos religiosos e outras profissões;
- Relações pessoais, que favoreçam movimentos de reconciliação e os sustentem, fomentando a cooperação entre líderes políticos e militares;
- Conversações espirituais, resultantes de relações pessoais, por exemplo, em encontros entre emissários não oficiais e líderes políticos e militares;
- Oração e jejum, expressando a submissão ao divino num contexto de conflito;
- Rituais para a reconciliação, transformando as pessoas afetadas pela violência.

Estes autores sublinham que um dos fundamentos da diplomacia baseada na fé é o de que as pessoas deverão estar primeiro. A reconciliação também é fundamental (tal como na tradição cristã, hebraica ou hindu) sendo encontrada de forma clara no Hinduísmo de Mahatma Gandhi. Cox & Philpott (2012, pp. 255-256) propõem um conjunto de ideias tendo em vista a implementação prática dessa reconciliação:

- Curar feridas históricas – qualquer que tenha sido a origem do conflito – a diplomacia baseada na fé estará em melhor posição para o conseguir;
- Perdão – implica o reconhecimento de falhas e a expressão de sentimentos genuínos relativamente às vítimas desses erros;
- Justiça social – o que só será possível se a justiça estiver associada ao perdão.

Cox & Philpott (idem, pp. 256-260) apresentam ainda um conjunto de seis práticas à diplomacia baseada na fé:

- Dar uma visão moral – Inculcar princípios de uma diplomacia baseada na fé em indivíduos que podem ser agentes de mudança na sociedade;
- Por a sociedade civil a trabalhar – A sociedade civil é estratégica para a diplomacia baseada na fé, sendo determinante o contributo de ONG, universidades, instituições religiosas e pessoas individuais;
- Relações Pessoais – Só através das relações pessoais se poderá construir a cooperação entre os diversos atores;
- Conversas espirituais – Conversas a partir do coração, saber ouvir as perdas de todos os lados;
- Oração – Algo de comum às diversas religiões;
- Rituais para a reconciliação – Utilização de rituais religiosos na resolução de conflitos.

A grande diferença da diplomacia baseada na fé é a própria fé. Estes autores consideram quatro cenários em que a diplomacia baseada na fé poderá obter melhores resultados que a diplomacia tradicional:

- Conflitos em que as partes se definem e lutam por causa da religião, como o Sudão, o conflito israelo-palestiniano – Nestes conflitos, uma

abordagem que entenda a visão religiosa do mundo de cada uma das partes poderá atingir resultados que uma abordagem secular não consiga;

- Situações em que independentemente da identidade das partes, alguns líderes religiosos gozam de um carisma que poderá ser determinante na resolução de um problema e na reconciliação;
- Diálogo civilizacional – Que envolva conversas espirituais entre líderes religiosos. As pessoas de fé estarão melhor preparadas para estabelecer diálogos porque entendem as complexidades que as diferentes teologias impõem às visões sobre o mundo;
- Situação em que os diplomatas baseados na fé estarão bem posicionados para se tornar enviados de confiança, dadas as ligações que estabelecem com a sociedade em algumas comunidades.

A diplomacia baseada na fé pode ser uma ferramenta muito útil na política externa. No entanto, não deverá substituir a diplomacia tradicional, dado que em algumas situações, os protagonistas podem não aceitar argumentos baseados na fé. Mas dado que a ressurgência do sentimento religioso continuará a influenciar os acontecimentos mundiais, esta dimensão não poderá ser negligenciada, deverá ser bem acolhida. A religião, no seu melhor, pode reforçar os valores necessários para as pessoas de diferentes culturas viverem em algum grau de harmonia, pelo que essa possibilidade deverá ser aproveitada (Albright, 2012, p. 542).

Um exemplo de ação eficaz a este nível é apresentada por Seiple referindo-se ao contexto do Laos. Seiple (2012, p. 558) fala da bem-sucedida parceria público-privada no Laos entre a Embaixada dos EUA e o *Institute for Global Engagement* na promoção da liberdade religiosa no Laos.

Hackett (2012, p. 56) sublinha a existência de um conjunto de iniciativas para ampliar o âmbito de organizações baseadas na fé para o âmbito diplomático, sublinhando que os imperativos religiosos deverão incorporados na política externa, devendo reconhecer-se a capacidade de construção de paz pela religião ao nível diplomático.

6.1.7. A religião e os três paradigmas das relações internacionais

Apesar de todas as evidências recentes da importância da religião nas relações internacionais, os principais trabalhos de relações internacionais na atualidade continuam a ignorar o papel da religião nesse âmbito (Snyder, 2011, p. 1).

Tal deve-se a uma dificuldade dos principais autores de relações internacionais de integrar os assuntos religiosos nos seus quadros conceptuais. As bases fundacionais dos três paradigmas dominantes: realismo (Kenneth Waltz); liberalismo (Michael Doyle e Robert Keohane) e construtivismo (Alexander Wendt) não preveem qualquer espaço para a religião.

Snyder (ibidem) considera quatro formas alternativas que foram encontradas para conceptualizar o papel da religião nas relações internacionais:

- Trabalho com os paradigmas tradicionais explorando as formas em que a religião moldou o sistema dos Estados, definindo as suas unidades constitutivas;
- A religião tornou-se tão central que deverá suplantará os paradigmas existentes e tornar-se o principal prisma pelo qual são é pensada a política internacional. O principal exemplo desta corrente é o ‘ Choque de Civilizações’ de Samuel Huntington;
- O assunto da religião é suficientemente distintivo que requer que se ajuste as nossas lentes conceptuais para ver as relações internacionais de forma mais vasta, mas não abandonando as visões dos paradigmas tradicionais;
- Análise de como as características da religião afetam visões paradigmáticas tradicionais.

Religião como ponto de partida para um novo paradigma

Alguns autores defendem que a religião inclui algumas variedades do secularismo (idem, p. 5), sendo aplicável de uma forma mais geral no tempo e no espaço que o liberalismo, tem mais conteúdo empírico que a categoria ontológica

primária do construtivismo. No entanto, a religião por si não pode ser o núcleo de um tal paradigma.

A tentativa mais próxima de o fazer foi o ‘Choque de Civilizações’ de Samuel Huntington. No entanto, dado que os conflitos tenderão a ser, de acordo com esta visão, mais intensos entre grupos dentro de cada civilização do que entre civilizações, o papel central da religião é questionado. Apesar da globalização e de processos transnacionais como a religião, os Estados continuam a estabelecer as regras e definir o ambiente em que as transnacionais devem funcionar.

As nações, sejam baseadas em etnicidade ou em experiências históricas e institucionais comuns, são as unidades culturais que unem as pessoas aos Estados. As religiões, por seu turno, são unidades culturais que não coincidem tipicamente com os Estados, porque são geralmente não territoriais, normalmente muito grandes em escala, e com objetivos ideológicos que não são os da soberania do Estado. Pelo que o papel das religiões será sobretudo um efeito ao nível das preferências, poder, perceções e políticas dos Estados no âmbito da política internacional. O choque das civilizações não responde a este desafio.

Pelo que será mais construtivo verificar a importância da religião na influência exercida nas políticas dos Estados. Parecendo desafiador incluir a religião em paradigmas que sempre a rejeitaram, cada um dos três paradigmas apresenta condições para estabelecer um quadro para o estudo da religião e das relações internacionais (idem, p. 6).

O ponto de partida considerado por Snyder é o de considerar o papel da religião na origem do sistema interestatal:

- O realista Stephen Krasner fala das guerras da religião na Europa e a emergência das regras de soberania dos Estados relativas à regulação das religiões;
- O construtivista John Gerald Ruggie escreve acerca do papel central da Igreja Católica no sistema internacional do fim da Idade Média;
- O construtivista Daniel Philpott explica o papel da Reforma Protestante na transformação para o sistema soberano da Westfália;

- Os liberais olham para a Reforma como um precursor das políticas de responsabilidade social dos governos.

Religião e realismo

Snyder (idem, p. 7) refere que Kenneth Waltz deixa a cultura (e a religião) fora da sua teoria estrutural da política internacional não porque não fosse importante mas porque a construção de uma teoria parcimoniosa requer focar-se apenas em princípios acerca da relação entre estrutura e processo.

Waltz considera dois princípios básicos de ordem no sistema internacional (idem, p. 8):

- Hierarquia – um sistema de autoridade baseado em regras entre unidades;
- Anarquia – um sistema em que as unidades que procuram sobreviver não têm autoridade para aplicar regras ou fazer cumprir acordos

Waltz considera que política dentro dos Estados é normalmente hierárquica, enquanto que a política entre Estados é normalmente anárquica. Os realistas argumentam que, tipicamente a política internacional tem sido anárquica desde tempos imemoriais, sendo que Thucydides já o estabelecia. Em princípio, os realistas consideram que a anarquia poderá dar lugar à hierarquia, mas entendem que tal é empiricamente raro e pouco provável porque o princípio básico tende a ser a auto-perpetuação através do mecanismo de auto-ajuda e de equilíbrio de poder.

Os realistas tendem a tratar as religiões como hipócritas, marginais ou irrelevantes para a política, considerando que todas as unidades, seculares e religiosas devem agir da mesma forma se querem desempenhar um papel eficaz na política internacional. Snyder (idem, p. 9) sublinha que a religião pode desempenhar um papel decisivo na determinação do princípio que ordena o sistema, assim como influenciar o comportamento das unidades do sistema.

A religião ajuda a ordenar o sistema, uma mudança de sistema pode desordenar ou reordenar o sistema. A religião não apenas desempenha um papel central constituindo os princípios básicos de ordem do sistema mas pode também dar forma às

escolhas comportamentais específicas e padrões dentro de um sistema ordenado (idem, p. 10).

No entanto, em termos práticos, verifica-se uma diferenciação secular entre política e religião (Turquia, França e EUA). A nova escola do secularismo, incluindo o nacionalismo secular, sublinha que o secularismo é definido pela sua posição face à religião e é melhor entendido como um tipo de um sistema de crenças que ocupa a mesma categoria que a religião (idem, p. 11).

Snyder considera que o nacionalismo secular é também importante para a política internacional contemporânea pela reação contrária em muitas sociedades desenvolvidas, incluindo as Islâmicas e as Hindus, que veem o nacionalismo secular como uma importação que falhou na criação de um Estado trabalhador e criou, em vez disso, corrupção. No seu lugar, os nacionalistas religiosos, na opinião de Snyder, por vezes erradamente chamados como fundamentalistas religiosos, procuram substituí-lo por uma forma mais autêntica e eficaz de ideologia de Estado-nação. Tal vem contribuir para o surgimento de um choque de civilizações que vem marcando a política internacional.

Religião e Teoria do Construtivismo

A teoria construtivista das relações internacionais pela sua ênfase nas ideias, normas, identidade e cultura fornece, à partida, um campo favorável à religião nas relações internacionais. No entanto, a palavra religião não aparece nenhuma vez na obra de Wendt (idem, p. 14) dado a sua ênfase na criação de culturas de anarquia internacionais.

Wendt identifica três culturas de anarquia:

- A guerra Hobbesiana de todos contra todos;
- A competição pelo interesse próprio de Locke restringida pelo reconhecimento do direito a existir das unidades de soberania;
- A amizade Kantiana expressa como a expectativa mútua de não-violência.

Snyder (idem, p. 16) considera que uma perspectiva que foque na religião pode adicionar muito à teoria construtivista, adaptando-a assim muito mais ao contexto do atual ambiente comunicacional.

Religião e Liberalismo

Os artigos de Michael Doyle sobre paz democrática e relações internacionais liberais não fazem qualquer referência relevante à religião. O liberalismo cresceu no despertar da Reforma Protestante e da ética protestante do capitalismo da classe média (idem, p. 17).

Pelo que se pode afirmar que o secularismo liberal tem fortes raízes religiosas.

Uma das principais razões para a subestimação da religião entre os teóricos liberais das relações internacionais é o facto de aceitarem a teoria da modernização liberal, que a modernização histórica é um processo linear em que as formações liberais como o capitalismo, secularismo e democracia progridem em conjunto. Ou seja, com a progressão da democracia, a religião desaparece.

No entanto, a forte ressurgência recente da religião politizada em diversos locais nega esta hipótese.

Institucionalismo Neoliberal

A religião tem uma ligação menos óbvia ao outro ramo do paradigma liberal das relações internacionais, o institucionalismo neoliberal de Robert Keohane (idem, p. 19). Este autor sublinha o papel das instituições multilaterais facilitando a cooperação entre Estados reduzindo as assimetrias de informação, e amplificando as consequências de longo prazo do oportunismo de curto prazo. Trata-se de uma abordagem extremamente racionalista que não faz referência à religião.

No entanto, Max Weber considerava um dos primeiros passos da humanidade para racionalizar e institucionalizar a sociedade, propondo uma interpretação intelectualmente coerente da realidade natural, social e sobrenatural, criando uma instituição especializada no desempenho de rituais religiosos e para transmitir e

desenvolver doutrina religiosa. As organizações religiosas foram assim precursores das modernas organizações burocráticas seculares. Desempenhavam funções económicas e políticas e continuam a fazê-lo em algumas sociedades.

O institucionalismo neoliberal preocupa-se com as organizações internacionais, que são seculares, mesmo que com origens religiosas.

Apesar da teoria liberal das relações internacionais subestimar a religião, tomando o secularismo como garantido, a religião pode ter tido um papel importante nas ideias liberais, e a religião poderá partilhar algumas das características das instituições liberais, multilaterais e seculares.

Síntese

Shah and Philpott (2011, p. 51) consideram que todas as tradições teóricas das relações internacionais, o construtivismo seria, à partida, onde a religião poderia encaixar melhor, no entanto, tal não tem acontecido.

Estes autores defendem duas revisões fundamentais na teoria das relações internacionais:

- Reconhecer a religião como um ator que não é facilmente subordinado ao Estado;
- Reconhecimento dos fins distintivos e das visões do mundo que os atores religiosos têm.

Cada religião é mais antiga que o moderno Estado-nação e baseada numa legitimidade mais abrangente que a do Estado.

Estes autores (idem, p. 53) sustentam que a teoria das relações internacionais deverá reconhecer melhor que as tradições atuais o carácter distinto dos fins religiosos e como se traduzem em política, assim como o carácter distintivo dos atores religiosos. São necessárias novas premissas, as principais tradições foram secularizadas desde a sua conceção e a ressurgência da religião na política global faz com que esse secularismo não seja mais viável.

Consideram que a religião tem um papel unificador e mobilizador para a ação política único, podendo pressionar governos e instituições internacionais.

Nexon (2011, p. 141) por seu lado, discorda da necessidade de uma mudança de paradigma na teoria das relações internacionais para incluir a religião e que religião está a servir de veículo para cobrir o terreno familiar de debates disciplinares acerca da importância de atores não estatais.

Considera (idem, p. 160) que o desafio colocado pela religião ao estudo das relações internacionais é comparável ao produzido pelo fim da guerra fria e pelos processos de globalização, e que não deverá ser fetichizada.

Bech and Snyder (2011, p. 201) consideram que o ressurgimento da religião se deve ao falhanço das instituições seculares em responder às expectativas das massas.

- Porque as ondas de globalização pelo mundo deram uma voz maior a vários atores incluindo os religiosos;
- A secularização, ironicamente, revelou-se o protetor da religião em muitos domínios: a tolerância secular e a democratização permitiram a liberdade religiosa, o que levou a uma crescente expressão política da diversidade religiosa existente;
- A migração aumentou a diversidade religiosa em muitos Estados, o que desafiou o status quo existente exigindo a renegociação das relações entre religião, sociedade e Estado. Isto alimentou os conflitos sociais e políticos sobre assuntos de diversidade religiosa, étnica, cultural e económica;
- O falhanço de muitos regimes seculares e movimentos nacionalistas deixou muitas sociedades e grupos com falta de autoridade política, levou inclusivamente alguns governantes a adotar o simbolismo e a autoridade religiosa na retórica e rituais nacionais;
- A insatisfação com as regras seculares presentes nos governos nacionais e instituições internacionais alimentou a oposição política por atores e movimentos religiosos.

Bech and Snyder (2011, p. 204) sublinham que as abordagens tradicionais ao estudo das relações internacionais permanecem centradas nos Estados. O papel crescente da religião poderá ser desafiador se os movimentos religiosos se cimentarem

como sólidas instituições transnacionais e conseguirem influenciar os padrões globais de cooperação e conflito. Nexon e Snyder consideram que a política transnacional continuará a ser transmitida através dos Estados. Shah and Philpott consideram serem necessárias novas hipóteses para o estudo da religião e política mundial em função do grande potencial de mobilização dos movimentos religiosos.

Como as estruturas e crenças religiosas afetam o sistema internacional?

- As crenças dos indivíduos afetam as suas escolhas como membros ou líderes dos governos estatais e locais, como ativistas em organizações internacionais e como *staff* de instituições intergovernamentais;
- A influência religiosa afeta a política internacional indiretamente através de organizações de base religiosa que dirigem apelos políticos aos decisores;
- As redes e organizações transnacionais religiosas influenciam os processos internacionais direta e indiretamente através de múltiplos Estados, incluindo organizações que promovem a unidade religiosa e coordenam campanhas como a rede de Igrejas Ortodoxas, movimentos como a Irmandade Muçulmana, ou organizações humanitárias como a World Vision;
- Organizações religiosas supranacionais como a Igreja Católica Romana, o Conselho Mundial de Igrejas ou o Conselho Hindu Mundial exercem uma influência no sistema internacional com uma diplomacia quase estatal para afetar a política estatal e com apelos através de representantes diretos em instituições internacionais;
- A influência religiosa flui para o sistema internacional através de organizações intergovernamentais baseadas na religião como a Organização da Conferência Islâmica.

Tensões com as concepções tradicionais das relações internacionais (idem, p. 207)

Estes autores apresentam um conjunto de tensões diversas no âmbito das concepções tradicionais das relações internacionais.

Uma tensão com o realismo reside no caráter transnacional da religião, dado que muitas religiões não são congruentes com as fronteiras do Estado-nação. Outra tensão refere-se à lógica do sagrado e à lógica do poder político.

Uma tensão com o liberalismo reside nas qualidades sagradas e transcendentais da religião, que se opõem ao racionalismo baseado no interesse do realismo.

Uma tensão com o construtivismo reside no enviesamento secular implícito na forma como os conceitos centrais do paradigma de identidade, valores e normas são entendidos.

Bech and Snyder (2011, p. 208) consideram que a religião coloca desafios analíticos aos três paradigmas tradicionais das relações internacionais, mas a incorporação da religião em cada um deles aumentaria o seu poder e precisão.

6.1.8. O choque de civilizações

Huntington (1993, p. 22) previa que a principal fonte de conflito futuro não seria ideológica ou económica, mas cultural. Prevendo que os Estados-nação se mantivessem como os atores mais poderosos nas relações internacionais, considera que os principais conflitos mundiais iriam ocorrer entre nações e grupos de diferente civilizações, num contexto em que o choque de civilizações iria dominar a política mundial.

Huntington (1993, p. 23) considerava já não fazer sentido a divisão do mundo entre primeiro, segundo e terceiro mundos, existente durante a Guerra Fria, nem agrupar os países em termos de sistemas económicos e políticos ou termos de desenvolvimento económico, mas em termos de cultura e civilização.

Define civilização como “o mais elevado agrupamento de pessoas”, “sendo definida por elementos comuns objetivos, como a língua, história, religião, costumes, instituições e por uma subjetiva autoidentificação das pessoas” (ibidem).

Fox (2008, p. 17) considera que a discussão que se seguiu ao artigo de Huntington não se foca em questões identitárias religiosas. Apesar de Huntington considerar que as civilizações se definem através da religião, Fox argumenta que os seus críticos apresentam argumentos seculares.

Fox cita Ebaugh que refere que a teoria da secularização foi tão forte que impediu o estudo do verdadeiro papel da religião na sociedade. O estudo da religião era feito fora da ortodoxia, surgindo muitos estudos que procuravam sustentar que a religião era uma fraude, aldrabice e perversão.

Huntington (1993, p. 24) considera que o mundo será formado no futuro, fundamentalmente pelas interações entre as maiores civilizações: Ocidental, Confuciana, Japonesa, Islâmica, Hindu, Eslavo-Ortodoxa, Latino-americana e, possivelmente africana. Considera que os mais importantes conflitos do futuro ocorrerão ao longo das linhas que separam estas civilizações umas das outras, por várias razões:

- As diferenças entre as civilizações são básicas, mais fundamentais que as diferenças entre ideologias políticas ou regimes políticos. O autor considera que, ao longo dos séculos, as diferenças entre civilizações geraram os mais prolongados e violentos conflitos;
- O mundo está a tornar-se um lugar mais pequeno, aumentando as interações entre pessoas de diferentes civilizações, que aumentam a consciência de civilização e o reconhecimento das diferenças e semelhanças entre civilizações, reforçando diferenças e animosidades;
- Os processos de modernização económica e mudança social pelo mundo estão a separar as pessoas das suas identidades locais, enfraquecendo também o Estado-nação como fonte de identidade. Esta ausência é, em muitas partes do mundo suprida pela religião, às vezes em movimentos chamados de fundamentalistas;
- O crescimento da consciência de civilização é reforçado pelo papel dual do Ocidente. Está no pico do poder, e simultaneamente assiste-se ao outras civilizações a fecharem-se sobre si próprias como a japonesa, hindu, islâmica. Antigamente as elites dessas civilizações tinham estudado no Ocidente e estavam muito ligadas à civilização Ocidental, o que já não acontece no presente;
- As diferenças e características culturais são menos mutáveis que as políticas e económicas, sobretudo ao nível religioso, que, discrimina muito duramente as pessoas;

- O regionalismo económico está a aumentar, o que irá reforçar uma consciência de civilização comum.

Huntington (1993) considera que o choque de civilizações dar-se-á em dois níveis. A um nível micro, em que grupos adjacentes ao longo das linhas de separação das civilizações lutam, pelo controlo do território e entre si. A um nível macro, os Estados de diferentes civilizações competem pelo poder relativo económico e militar, pelo controlo das instituições internacionais e terceiras partes.

Huntington identifica as linhas que separam as civilizações, como os pontos decisivos para as crises e conflitos, considerando que, com o fim da Guerra Fria terminou a guerra ideológica, e reemergiu a divisão cultural da Europa entre o Cristianismo Ocidental por um lado, e o Cristianismo Ortodoxo e o Islão por outro.

Huntington considera que o conflito ao longo da linha traçada (ver figura) tem acontecido ao longo de 1300 anos.

O autor considera que a confrontação militar entre o Ocidente e o Islão, não só não deverá acabar, como deverá tornar-se mais virulento, em parte devido a razões demográficas, em função do muito forte crescimento populacional nos países árabes que levou a migrações para a Europa Ocidental, verificando-se um aumento do racismo na Alemanha, França e Itália.

O autor considera que dos dois lados a confrontação entre o Ocidente e o Islão é visto como um choque de civilizações.

O autor refere ainda o conflito de civilizações e o Islão e os Cristãos Ortodoxos, entre os Muçulmanos e os Hindus, entre Japão e EUA.

Huntington considera que os conflitos civilizacionais tornar-se-ão na forma dominante de conflito, as relações internacionais, tradicionalmente tratando de assuntos do Ocidente, tornar-se-ão cada vez menos Ocidentais, e que as organizações internacionais a nível económico, político, de segurança que forem bem sucedidas deverão sê-lo dentro das civilizações e não entre civilizações diferentes, que os conflitos entre grupos de civilizações diferentes serão aqueles que, com maior probabilidade, poderão levar a conflitos mundiais.

Deste modo, considera que não haverá no futuro uma civilização universal, mas um mundo de diferentes civilizações, cada qual terá de aprender a coexistir com as restantes.

Zaharna (2010, p. 115) lembra que Huntington alegou que a fundamental fonte de conflito não seria ideológica ou económica, mas cultural, argumentando que as civilizações e não os Estados-nação, ter-se-iam tornado a primeira fonte de identidade e que as linhas que dividem as sete maiores civilizações se tornariam a principal fonte de conflito. Esta autora sustenta que o artigo de Huntington está os artigos que mais destacam o papel crucial da cultura nas relações internacionais.

6.1.9. Diplomacia Pública e Religião: Casos concretos

Após a tomada de poder do Partido Comunista em 1949, todos os sistemas de crenças como o Confucionismo, Budismo, Cristianismo e o Islão foram atacados e perseguidos pelo regime comunista ateu durante mais de uma década (Zhang, 2011, p. 52).

A partir de 1978, o governo chinês tornou-se mais tolerante com o culto religioso, com a sua política de maior abertura ao exterior. No entanto, “só na última década se apercebeu que a religião poderia ser empregue pelo Estado na promoção do seu *soft power* ao mundo” (ibidem).

Em 2001, o então presidente Jiang Zemin apercebeu-se que a religião poderia atuar como uma força estabilizadora da sociedade, e poderia ser usada como uma força positiva para o desenvolvimento nacional, pelo que existe um interesse crescente na institucionalização da religião e das atividades religiosas, sendo consideradas um recurso diplomático pelo governo chinês.

Zhang (idem, pp. 52-53) refere que os objetivos da diplomacia pela fé chinesa incluem a promoção da aceitação internacional da política religiosa da China, defesa das ações da China relativamente às religiões, melhoria da imagem da China e construção de um mundo harmonioso.

A diplomacia chinesa pela fé resulta de um esforço coordenado entre diferentes agências estatais, como o State Bureau of Religious Affairs, Information Office of the

State Council, o Ministério da Cultura, the Communist Party's Department of Unified Front Work, assim como os conselhos nacionais das religiões.

Uma das iniciativas mais conhecidas é a promoção de vários Institutos Confúcio no mundo.

Diplomacia Budista

Política e socialmente, o budismo tem imensa relevância para a China, que na última década tratou de se aproximar politicamente desse culto. O governo chinês acolheu dois fóruns mundiais do Budismo 2006 e 2009. Estes esforços têm sido articulados com o líder tibetano Panchen Lama, um líder budista tibetano a quem tem vindo a ser atribuído um papel político cada vez mais relevante como contraponto a Dalai Lama.

Zhang sublinha que a China começou a utilizar a diplomacia budista com a Coreia do Sul e Japão em 1995, primeiro ano da realização da Conferência Budista de Interação Amigável China-Coreia do Sul-Japão.

Outras iniciativas de diplomacia budista têm vindo a ser utilizadas pela China no seu relacionamento com países do Sul da Ásia, nomeadamente Tailândia, Índia, Singapura, Indonésia e Malásia.

Como razões para este investimento na última década, Zhang aponta:

- Existem mais de 100 milhões de budistas na China, pelo que uma política externa desta natureza teria também efeitos políticos internos relevantes;
- Historicamente o Budismo tem raízes muito mais fortes na China que o Cristianismo e o Islão, sendo a sua doutrina parte da mentalidade nacional da China;
- Ao promover a sua versão de Budismo e figuras como o Panchen Lama contribui para contrabalançar a influência mundial do Dalai Lama;
- É um recurso conveniente dado que muitos países asiáticos têm largos números de budistas.

Diplomacia Islâmica

A aplicação ao Islão da diplomacia pela fé tem sido mais cautelosa que a utilização da diplomacia Budista, pelo que as suas iniciativas têm sido localizadas.

As províncias chinesas têm largas populações Muçulmanas que buscam capitalizar as ligações religiosas com os países Islâmicos. Essas mesmas ligações têm provocado intensa instabilidade política na parte mais ocidental do país.

Neste sentido, a China tem promovido Fóruns Empresariais Internacionais Islâmicos com centenas de empreendedores islâmicos e diplomatas, como forma de criação de oportunidades de negócio, mas também de minimização dos problemas políticos existentes.

Diplomacia Cristã

A China teve uma relação complicada com o Cristianismo ao longo da história. Mais recentemente, em 1954, com o apoio do governo comunista o *Three-Self Patriotic Churches* foi fundado, sendo todos os Cristãos obrigados a abandonar a China e, durante a revolução cultural entre 1966 e 1976, os Cristãos na China foram perseguidos.

Na última década, no âmbito dos esforços de *soft power* efetuados, o governo chinês começou a integrar a diplomacia cristã na sua diplomacia pública. Embora não seja promovida abertamente pelo Estado como acontece com a diplomacia budista, o governo tem-se mostrado mais tolerante para com os intercâmbios entre as igrejas cristãs chinesas e as do exterior, possibilitando o treino por igrejas estrangeiras de membros dos mosteiros chineses, a receção do exterior de papel e imprensa para imprimir bíblias na China, e a colaboração por igrejas exteriores de programas de educação, médicos e de caridade.

Diplomacia Taoista

Dada a pouca influência mundial do taoismo, e a sua fraqueza institucional face a outras religiões, apenas recentemente foi integrada na diplomacia chinesa pela fé.

O apoio tem-se referido ao patrocínio de fóruns sobre o Tao Te King, mostrando os ideais taoistas de paz e a sua influência na cultura chinesa.

Apesar das fragilidades da diplomacia pela fé chinesa, como a contínua marginalização do Dalai Lama no âmbito da diplomacia budista e da prudência

relativamente à diplomacia islâmica e cristã, a abertura, em especial da última década, tem propiciado uma liberdade religiosa antes inexistente na China, propiciando a comunicação religiosa entre a China e o exterior.

Diplomacia pública árabe

Seib (2011) sublinha que os países árabes necessitam de investir fortemente em estratégias de diplomacia pública como forma de contrariar mitos e ideias feitas em grande parte do mundo. Pouca população mundial tem conhecimento da rica história dos árabes a nível das artes, ciência e literatura. O Qatar vem apresentando algumas iniciativas, tendo ganho a organização do Mundial de Futebol de 2022 e pela assistência eficaz aos rebeldes ant-Khaddafi na Líbia. Por outro lado, os Emiratos Árabes Unidos apoiaram a aquisição de computadores para crianças na cidade de Joplin nos EUA após um tornado ter destruído as escolas da cidade, tendo já em 2005 apoiado os esforços de reconstrução nos EUA após a passagem do furacão Katrina. No entanto, muito mais poderá e deverá ser feito.

Diplomacia católica

A CRI criou um serviço *online* com um conjunto de notícias, vídeos, e conteúdos culturais num conjunto vasto de redes com transmissão em inglês, espanhol, francês, alemão, japonês, português, russo e coreano. A CRI está a ser usada em conjunto com os objetivos da diplomacia cultural articulando-se com a ação dos Institutos Confúcius, por exemplo, no que se refere à promoção da língua.

II PARTE

“Desde o extremo occidente da Europa, pela América e África ainda nos fica, com as nossas línguas irmãs como instrumento, um trabalho de cultura por concluir, uma obra de poesia e amor*”

Miguel de Unamuno

* Barros Dias, J.M. (2003) Miguel de Unamuno e Teixeira de Pascoaes – Compromissos Plenos para a Educação dos Povos Peninsulares”, p. 281, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa – A Conferência de Miguel Unamuno, Gazeta da Figueira, Figueira da Foz, ano 23.º, n.º 2332, 26.VIII.1914, p. 2

“É realmente preciso que a Espanha e Portugal se conheçam e amem, para que possam realizar um dia alguma cousa de grande e heroico neste mundo” Carta de Teixeira de Pascoaes a Miguel de Unamuno, outubro de 1908, (citado por Sardica, 2013, p. 5).

7. Diplomacia Pública e a Península Ibérica

7.1. O contexto da Península Ibérica

Barros Dias interpreta a frase de Miguel de Unamuno como referindo-se à ideia de que “o futuro dos países da Península Ibérica passaria pela projeção das obras iniciadas nos territórios transatlânticos, África e Índias sem o espírito tutelar de outrora, mas com atitudes prevalecentemente cooperantes” (Barros Dias, 2003, p. 281).

São vários os autores que apelam a uma ação global mais expressiva dos dois países vizinhos da Península Ibérica, dando continuidade, nos dias de hoje, à expansão pioneira realizada pelo mundo há alguns séculos e à sua presença ainda hoje marcante naqueles territórios transatlânticos.

Um desses autores é Miguel de Unamuno que fala de um “trabalho de cultura por concluir, uma obra de poesia e amor” (ibidem).

Tratar-se-ia de potenciar o conhecimento secular que os países ibéricos têm do mundo e a capacidade única que têm de entender o mundo afirmando a sua cultura no mundo, necessidade que é acrescida num contexto de crise económica interna destes países e também europeia e que conduzem, inevitavelmente a um olhar diferente destes dois países para o resto do mundo.

Unamuno e Torga, por exemplo falam da existência de uma “alma comum ibérica” (Sardica, 2013, p. 24). No entanto, são também referidas por vários autores importantes diferenças.

Desde logo, *Os Lusíadas* enfatizam o papel na Península Ibérica no contexto europeu, considerando-a a ‘cabeça’ da Europa (considerando Portugal a coroa), sublinhando o seu papel, e verbalizando uma ‘missão’ ibérica no mundo.

Lusíadas, Canto III, estâncias 17 e 20 Camões (1978, pp. 142-143):

Eis aqui se descobre a nobre Espanha,

Como cabeça ali de Europa toda,

Em cujo senhorio e glória estranha

Muitas voltas tem dado a fatal roda;
Mas nunca poderá, com força ou manha,
A Fortuna inquieta pôr-lhe noda
Que lha não tire o esforço e ousadia
Dos belicosos peitos que em si cria.
(...)
Eis aqui, quasi cume da cabeça
De Europa toda, o Reino Lusitano,
Onde a terra se acaba e o mar começa
E onde Phebo repousa no Oceano.
Este quis o Céu justo que floreça
Nas armas contra o torpe Mauritano,
Deitando-o de si fora; e lá na ardente
África estar quieto o não consente.

Um dos autores que muito estudou o iberismo e a relação entre Portugal e Espanha foi Miguel de Unamuno. Este escritor espanhol numa carta enviada a Teixeira de Pascoaes referia “Sin conocer a Portugal no se conoce a España; por el contraste y por lo outro” (Unamuno citado por Stolet Correia, 1986, p. 89).

Unamuno (1958) foi dos autores que mais se referiu à existência de uma complementaridade entre Portugal e Espanha. “E há quem busca no amor o segredo da vida, morte e do universo, e sua razão de ser. Tal creio, aqui em Portugal” (pp. 442-443). “El português es constitucionalmente pesimista” (Unamuno, 1958, p. 387). “No les falta a ustedes hombres, lo que les falta es cohesión, espíritu de solidaridad, fe en si mismo y en su Pueblo y Pueblo mismo” (Unamuno citado por Stolet Correia, 1986, p.

68) Se em Portugal impera o amor e a desconfiança, em Espanha reina o ódio e o excesso de confiança.

A expressão “Portugal e Espanha, carne e osso” é unamuniana. Carne refere-se a substância, o material que dá significado pleno às coisas, o osso refere-se à arquitetura básica do ser vivo, ao humano ou comunidade humana. “Dijo Cervantes del idioma portugués que es el castellano sin huesos, y, retrucándole, cabria decir que el castellano es el portugués osificado” (Unamuno, 1958, p. 369).

Unamuno defendia o seguinte (Newcomb, 2010, p. 5):

Osso:

Essência/Secura/Dureza/Rigidez/Sobriedade/Severidade – **Castela**

Carne:

Substância/Humidade/Suavidade/Flexibilidade/Expansão/Brandura – **Portugal**

“Um Portugal que não entre em confronto dialético com Espanha será, para Unamuno, como corpo sem ossos, condenado à morte, com as sardinhas descabeçadas e estripadas que ele descreve como os detritos da pesca de Espinho. De igual modo, a uma Castela ou Espanha que recuse reconhecer Portugal como irmão ibérico (e não como território inferior) será recusado acesso à carne, à substância, de um país cujos recursos linguísticos e culturais podem fornecer Espanha com o material necessário para a reforma da consciência nacional – e peninsular” (Newcomb, 2010).

“Que terá este Portugal – penso – para atrair-me assim? Que terá esta terra, por fora risonha e branda, por dentro atormentada e trágica? Não sei; mas, quanto mais a ela vou, mais quero regressar” (Unamuno citado por Sardica, 2013, p. 51).

“Portugal interessa-me muito porque me interessa Espanha” (Unamuno citado por Newcomb, 2010, p. 5).

Oliveira Martins (2007) refere-se à civilização ibérica como “uma civilização particular, original e nobre” (p. 29). “O carácter original da civilização ibérica consiste exatamente em vazar um génio que no seu foro mais íntimo não é europeu, dentro dos

moldes sociais e históricos do desenvolvimento das sociedades arianas da Europa” (idem, p. 51).

Oliveira Martins destaca de forma muito expressiva o feito de Fernão de Magalhães, considerando-o como um dos maiores exemplos de conquista ibérica comum. Referindo-se ao feito de Fernão de Magalhães: “Neste momento, único e sublime da história moderna, a Europa inteira curvava a cabeça e aplaudia o génio da civilização ibérica” (idem, p. 201). “A sua descoberta une as conquistas de Portugal no Oriente, da Espanha no Ocidente, abraçando o mundo inteiro que a Península heroica arrancara dos mares tenebrosos” (idem, p. 202).

Também Oliveira Martins, como viria a fazer Unamuno mais tarde, destaca as qualidades de uma “alma peninsular” comum: “Há no fundo mais íntimo da alma peninsular um princípio de resistência que tudo transforma e tudo subordina a si: é a independência, a soberania moral e social do homem” (idem, p. 207).

Sardica defende que:

O que interessava a Sardenha era aprofundar laços de aproximação fraternal que pudessem potenciar a ‘unidade superior’ da Península como um todo civilizacional e cultural (...) A unidade cultural era assim uma unidade cultural, moral e sentimental, realizável pela aliança peninsular, única via para os dois países se relançarem na Europa e no mundo: hoje como ontem, é na incapacidade de se valorizar internacionalmente que reside, sem dúvida, para a Espanha o incitamento a um acordo com Portugal” (Sardica, 2013, p. 89).

“Juntos, recuperando a histórica tutela ibérica sobre o Atlântico, Portugal e Espanha voltariam a ser grandes e respeitados” (ibidem).

Também Sardica (2013) defende que:

A crise financeira e económica global aberta em 2008 veio talvez introduzir ingredientes novos no diálogo ibérico, cujos contornos estão hoje em transformação. Subsiste a visão de que tudo aconselha os dois Estados e sociedades ibéricos a uma colaboração estreita: a geografia e os recursos comuns, as similitudes políticas, o aproveitamento mútuo de mercados, a busca de uma posição concertada que valorize a Península na Europa e perante os

mundos preferenciais de Lisboa e Madrid (os PALOP e a Ibero-América) (idem, p. 333).

O poeta português Fernando Pessoa foi também um defensor das especificidades ibéricas face ao resto da Europa.

Fernando Pessoa (2012) afirma

O que supremamente convem, é criar, desde já, a ibericidade. Fazer tender todas as energias das nossas almas para um fim, por detraz de todos os fins immediatos que tenham. Esse fim é a Iberia, a Iberia como dona spiritual das Americas Ibericas (e não latinas), a Iberia como senhora da Africa Septentrional (p. 74).

De sublinhar a insistência de Fernando Pessoa em referir-se às “Américas Ibéricas e não Latinas” (idem, p. 74).

Um dos elementos importantes na afirmação da Ibéria para Pessoa, passava pela valorização das características ibéricas no exterior da Península. “A valorização intelectual da Iberia no estrangeiro. É isso uma cousa que pode começar já. Intelectualmente somos mal conhecidos lá fora, trans-pyreneus. Qual o fim d’isso? A criação duma personalidade europeia nossa, que nos valorize perante o estrangeiro” (Fernando Pessoa, 2012, p. 87).

Pessoa propunha não uma unidade política mas uma unidade espiritual, uma união confederativa de tipo cultural e civilizacional que mantivesse a autonomia política de cada nação, opondo-se a qualquer anexação de Portugal pela Espanha e a toda a tentativa de homogeneização linguística ou política por parte de Castela (idem, p. 20).

De leste a oeste commandámos,

Onde o sal vae, pisamos nós.

Ao luar de ignotos fins buscamos

A gloria, inéditos e sós.

Hoje a derrota é a nossa vida

Doença o nosso sono brando.

Para quando é a nova lida,

Ó mãe Iberia, para quando?

Dois povos vem da mesma raça

Da mãe comum dois filhos nados,

Hispanha, gloria, orgulho e graça,

Portugal, a saudade e a espada,

Mas hoje... clama no ermo insulso

Quem fomos por quem somos, chamando.

Para quando é o novo impulso

Ó mãe Iberia, para quando? (p. 25)

Para quando é o Imperio Novo,

Ó Mãe Iberia, para quando?

De leste a oeste, vez e vezes,

De norte a sul do inerte mundo,

Nós, hispanhoes e portugueses,

Do ignoto fomos ao ermo fundo.

Hoje, quem é o nosso povo?

Qual o destino que vae avançando (p. 27)

“Depois do seu período, quasi/coevo, de gloria e de imperio, a Hespanha e Portugal cahiram nas garras da Europa” (Fernando Pessoa, 2012, p. 33). Aproveitaram-se do nosso trabalho, qual foi o, portuguez, de abrir os mares maiores à civilização – criando assim as colonias modernas, e a moderna idea, universalista, de civilização; qual foi, o portuguez e hespanhol, de motivar a atual civilização transatlântica e lançar as bases do imperialismo moderno. Na nossa pista eles seguiram; e não contentes com expoliar-nos do que descobríamos, de tudo tee, tentado esbulhar-nos, a hespanhoes e a portuguezes, trazendo os seus interesses e afogos até às portas das nossas nacionalidades. Napoleão a Guilherme II – todos teem sido nossos inimigos”.

Sobre a aliança ibérica (Pessoa, 2012, p. 35) “Devemos ser separados em tudo o que seja problemas nacionais, juntos em tudo o que seja problemas civilizacionais”.

Fernando Pessoa considerava três problemas ibéricos fundamentais (idem, p. 68) “Os problemas ibéricos são trez, no que respeita a problemas internos:

- (1) A remodelação do estado hispanhol, reavendo-se Gibraltar;
- (2) A integração do estado portuguez, pela reintegração de Albuquerque e Olivença, e a anexação da Galiza;
- (3) A aliança ibérica, como defeza do comum solo spiritual, invadido culturalmente pela França, e dividido territorialmente pela politica da Inglaterra.

José Miguel Sardica considera que o “raciocínio pessoano não era político, ou institucional mas, acima disso, cultural e mental. Olhando para a história e para as outras civilizações europeias – anglo-escandinava, germânica, oriental, franco-italiana – distinguia a existência multissecular de um ‘espírito ibérico’, nascido da fusão do espírito mediterrânico com o espírito atlântico” (Sardica, 2013, p. 71).

Um dos principais filósofos portugueses do século XX, também foi um entusiasta da realização de uma missão ibérica pelo mundo. Agostinho da Silva 1984 (2003) afirmava que

É preciso que a Ibéria se não considere limitada pelos Pirenéus e pelo mar. É imperioso (...) que se vá ao encontro de quem no mundo se exprime, oficialmente ou não, numa língua ibérica, e que nos aproximemos de uma confederação mais vasta que englobe Ásias, Áfricas e Américas, e que ponha como missão essencial para cada um dos países ou comunidades a sua liberdade interna e a ajuda a seus vizinhos para que a obtenham e a guardem. Confederação geral cuja cabeça só existiria (...) onde e quando se reunissem para coordenação do comum dos chefes de Estado de cada um dos seus componentes (p. 249).

Olhando especificamente ao caso português, apelava a um relacionamento muito mais próximo com o Brasil: “pelo que respeita ao Brasil, se passe da mais barroca das retóricas à mais esclarecida e objetiva das práticas, pelo laços económicos, culturais e largamente políticos” (ibidem).

A ideia de Ibéria para Agostinho da Silva seria formada por uma Confederação de Estados, tendo, inclusivamente definido uma capital para essa Confederação.

Referia ainda que

Cada nacionalidade da Ibéria tem de ascender, do lado a que chamamos espanhol, à plena categoria de Estado, e, do lado português, já ele Estado há oito séculos, a uma independência real e consciente (...) O futuro chama por uma Confederação de Estados, com os trabalhos de sua vida no tempo coordenados nas capitais de cada um dos confederados, os órgãos federais sediados nas três grandes faixas do catalão valenciano, do castelhano, do galaico-português, e seu ideal de unidade bem fixado por lhe ser Santiago de Compostela uma capital para sempre (ibidem).

Outro grande autor que releva um papel comum e distintivo para a Península Ibérica é o Prémio Nobel português José Saramago. Saramago apresenta uma ideia de utopia muito próxima à de Agostinho da Silva, defendendo o aumento da sua presença no mundo, em especial na América do Sul e África, onde considera estar a sua verdadeira localização e identidade:

“O romance que então escrevi – A Jangada de Pedra – separou do continente europeu toda a Península Ibérica para a transformar numa grande ilha flutuante,

movendo-se sem remos, nem velas, nem hélices em direção ao Sul do mundo, «massa de pedra e terra, coberta de cidades, aldeias, rios, bosques, fábricas, matos bravios, campos cultivados, com a sua gente e os seus animais», a caminho de uma utopia nova: o encontro cultural dos povos peninsulares com os povos do outro lado do Atlântico...” (Saramago, 2010).

Saramago comparava a Península a uma jangada à deriva em busca da sua verdadeira localização e identidade, em que era necessária a sua aproximação ao Sul do Atlântico, nomeadamente à América do Sul, o que lhe conferiria um papel global da Península Ibérica.

José Saramago apresenta muito claramente uma vocação ibérica e um ceticismo europeu, sugerindo a criação de uma nova entidade, a Ibéria. Apresenta o conceito de transiberismo que define como “as oportunidades e obrigações de diálogo, de ponte e de fraternidade que a Península contraiu com África e com a América Latina” (Saramago, 2010A, p. 414), considerando que a Península Ibérica nunca poderá ser plenamente entendida fora da sua relação histórica e cultural com os povos ultramarinos.

Neste contexto, será oportuno fazer-se referência a tese de excecionalismo latino-americano de Huntington. Este autor considerou que, dentro da civilização ocidental, a componente da América Latina apresentou uma via de desenvolvimento bastante diferente da Europa e da América do Norte, dado ter apresentado uma cultura corporativista e autoritária, que a América do Norte não viveu e que a Europa viveu em muito menor grau. Como sublinha Noya (2007), “Huntington justifica a sua tese do excecionalismo latino-americano sobre a base de valores religiosos – o catolicismo – e de cultura política – o autoritarismo e o corporativismo. Com estes argumentos, bem poderia ter incluído também a Espanha e outros países do Sul da Europa na civilização latino-americana”. Na prática, de alguma forma, podemos encontrar na argumentação de Huntington uma semelhança com teses menos ortodoxas de Saramago e Agostinho da Silva.

“Inventei para mim algo a que chamei transiberismo. Uma Ideia que assenta no pressuposto seguinte: que existe na Península Ibérica uma vocação do Sul. Que sempre esteve latente mas que circunstâncias políticas, económicas, geoestratégicas abafaram” (Saramago, 2010A, p. 416).

“O transiberismo seria um conceito superador do iberismo tradicional, que englobaria os países de tradição ibérica na América e em África. E, caso conseguisse a sua instauração entre os pensadores e políticos, chegaria a ser a grande criação de uma época; mas para isso teríamos de ter uma visão histórica especial e decisiva” (ibidem).

Saramago situa o seu ceticismo europeu, em parte, como referência à existência de “uma guerra económica e informativa” (idem, p. 415), à qual deverá fazer face uma maior cooperação ibérica.

Saramago (idem) defende a existência de:

Uma identidade cultural ibérica que a diferencia claramente do resto da Europa. Trata-se de uma unidade que não anula, mas, pelo contrário, une a diversidade cultural própria dos povos peninsulares (...) sinto que existe uma unidade, uma identidade cultural que flutua nessa diversidade, sobretudo se compararmos o que é ibérico com o resto da Europa. (...) A Península conserva ainda valores e referências culturais que julgo serem suficientemente próprias para preservar o que justamente são as nossas diferenças (p. 415).

“Há uma afinidade ibérica que pode funcionar. No plano político e cultural, uma reconsideração dos laços ibéricos não é para já, mas acabará por ser uma fatalidade” (idem, p. 416).

“Convém construir e fomentar um sentido de iberismo cultural comum a toda a Península Ibérica (...) é necessário ter uma ideia partilhada do espaço cultural ibérico” (ibidem).

Um dos pontos mais salientados por José Saramago refere-se às possibilidades de cooperação e de comunicação que Portugal e Espanha têm com a América Latina e com países africanos que o resto da Europa não tem. Sendo cético em relação à Europa, Saramago sugere uma intensificação desta cooperação como forma de encontrar um espaço de expansão alternativo ao europeu: “Espanha e Portugal têm umas possibilidades de diálogo que a Europa não tem: com a América Latina, com países de África” (idem, p. 417).

Saramago considera mesmo existir uma não assunção de responsabilidades da Península Ibérica face à América Latina, em função de um percurso histórico existente, uma demissão de atuação ibérica:

As responsabilidades desta região da Europa (Portugal e Espanha) relativamente à América Latina são muito grandes e estamos a demitir-nos delas. Não teremos uma vida muito longa, de um ponto de vista cultural, se não nos aliarmos à América Latina (...) É como se a América Latina tivesse sido abando nada à espera da queda completa para depois recolhermos os restos e impor a nossa própria lei” (idem, p. 423).

Para Saramago, “...se existe uma vocação histórica nos povos da Península, essa seria a de uma ligação profunda com os povos da área cultural ibero-americana e ibero-africana. Este seria um grande projeto peninsular para o futuro” (idem, p. 443).

Para Saramago existe uma diferença clara dos povos peninsulares para o resto da Europa:

“... o que nos (os ibéricos) distingue da Europa (...) é uma certa capacidade de sonhar, um desejo de aventura, uma ingenuidade, um certo modo de ser ingénuo que nos afasta do sentido eminentemente prático que caracteriza a Europa” (idem, p. 444).

Como refere Sardica (2013),

No romance, Saramago imagina o dia em que a Península Ibérica se separava do continente europeu e partia à deriva pelo Oceano Atlântico. Mas essa partida não seria a de uma jangada de náufragos. Uma vez tomada “ínsula” vogando pelo mar a caminho do sul, ou seja, da América Latina, do Brasil e dos PALOP onde estavam as suas raízes e expressões civilizacionais, a Ibéria poderia reforçar-se na identidade redescoberta do seu perfil de valores, na autonomia dos seus próprios interesses e na liberdade das suas franquias e independências. Nesta ótica, a deriva da jangada não significava mutilação ou empobrecimento mas libertação da Península face à opressão do euro-americanismo da CEE (pp. 285-286).

No entanto, as diferenças existentes entre os dois países não podem ser ignoradas nem relativizadas, que fundamentam antagonismos importantes. A recente disputa marítima das águas em torno das Ilhas Selvagens (citar) é um exemplo disso. A disputa pelo território de Olivença, ou as recorrentes discussões em torno dos caudais dos rios Tejo, Douro e Guadiana contribuem de forma clara para a existência de clivagens profundas entre os dois países.

7.2. Diplomacia pública a uma escala global

“Colombo descobre pelo Oeste uma fronteira do mundo desconhecido. Vasco da Gama descobre a outra, pelo Leste. Dir-se-ia dois braços de um só corpo, apertando toda a terra” (Cabero Diéguez, 2004, p. 23).

A Península Ibérica apresenta um conjunto de características que a diferenciam de outras regiões. Algumas dessas especificidades são descritas por Pierre Vilar (1992):

A posição excêntrica da Ibéria, o seu isolamento pelos Pirenéus, as fortes singularidades do seu clima e da sua estrutura, o atrativo de algumas das suas riquezas, jamais cessaram de lhe dar na Europa, desde a mais longínqua pré-história, uma originalidade por vezes subtil, por vezes brilhante. Ela tão-pouco é, diga-se o que se disser, «africana». Algumas constantes naturais fizeram desta península maciça – espécie de continente menor – um ser histórico à parte (p. 11).

Quanto ao seu nome, “Ibéria é o nome que receberá dos geógrafos e dos historiadores gregos da antiguidade” (Cabero Diéguez, 2004, p. 9).

Mais tarde, os romanos haveriam de a apelidar de Hispânia. “A denominação Península Ibérica é incorporada na literatura científica por Alexandre Von Humboldt no princípio do século XIX” (idem, p. 16).

“Essa Ibéria feliz, essa Ibéria ativa dificilmente experimenta atração pela parte interior do país. Materialmente, pela disposição do relevo, pela forma e orientação dos vales, a franja litoral isola-se e fragmenta-se. Volta as costas aos planaltos do Centro” (Vilar, 1992, p. 13).

“Quem, decisivamente, triunfará, se o arcaísmo económico e espiritual das regiões rurais mais isoladas, ou o turbilhão de influências que atuam sobre os grandes portos e as grandes cidades?” (ibidem). Nesta segunda parte, Vilar refere-se aos separatismos em Espanha.

A Península é uma encruzilhada, um ponto de encontro, entre a África e a Europa, entre o Oceano e o Mediterrâneo. Uma encruzilhada extremamente acidentada, é verdade. Quase uma barreira. Todavia, um ponto de encontro em que os homens e as civilizações se infiltraram e defrontaram, deixaram as suas marcas, desde os tempos mais remotos” (idem, p. 14).

Como esquecer a gloriosa cintura de portos ibéricos de onde saíram, para a conquista do Oriente e depois do Ocidente, os mercadores e os marinheiros da Catalunha e da Andaluzia, de Maiorca e de Portugal, de Valência e do País Basco? (idem, p. 13).

O relacionamento entre os dois países da Península Ibérica, pela sua proximidade física e cultural, teria, necessariamente, de ser muito intenso. “É pelo lastro da história que ainda no presente corre o ditado diplomático de que as relações entre Portugal e Espanha, como vizinhos quase irmãos, só podem ser excelentes ou péssimas” (Sardica, 2013, p. 14).

Um dos primeiros tratados a ser assinados, na busca de uma convivência pacífica entre os habitantes da Península vizinhos foi o Tratado de Alcanizes foi assinado em 1297, com o qual os reis de Portugal – D. Dinis I – e de Castela – D. Sancho IV – decidiram casar os seus respetivos filhos, assinando desta forma um pacto que serviu para estabelecer as fronteiras hispano-portuguesas (...) fronteiras essas que não voltaram a ser alteradas até aos dias de hoje (López, 2012, pp. 52-53).

A fase decisiva da expansão dos países ibéricos requereu também o acordo entre os dois países da Península Ibérica. Como refere Cabero Diéguez (2004):

Não podemos esquecer a dimensão ibero-americana de península desde que, em 1494, o Tratado de Tordesilhas foi assinado, nem a pujança do seu património cultural e das suas línguas para fortalecer os vínculos históricos com novas iniciativas de cooperação, numa política de povos e de pessoas capaz de dar aos

instrumentos económicos, financeiros e empresariais, um sentido de equidade, de respeito cultural e ambiental (p. 52).

O historiador espanhol Ramón Menéndez Pidal (citado por Rodrigues & Devezas, 2009) “qualificou o Tratado de Tordesilhas «como o primeiro tratado moderno da história europeia», em que, pela primeira vez, ao lado dos diplomatas na retaguarda, estavam grupos de peritos que assessoravam tecnicamente” (p. 127).

Este Tratado deu um enorme empurrão à projeção global de Portugal. Haveria um “bi-hegemonismo, como na Guerra Fria. E, em certo sentido, a Inglaterra, a França e a Holanda eram como os Não-Alinhados – grandes países, mas irrelevantes na globalização” (idem, p. 128).

No entanto, e tal como sublinham Costa et al (2012) apesar da habilidade negocial portuguesa na definição dos meridianos no tratado, de forma a que incluísse o Brasil para o seu lado, a colonização e controlo da produção local interessaram pouco à Coroa portuguesa, ao contrário da Índia cujos “modelos de administração e domínio, coincidiram com o crescimento económico que caracterizou o longo século XVI” (pp. 71-72).

O Tratado de Madrid, assinado em 1750, entre Portugal e Espanha, acabou por romper com as velhas fronteiras estabelecidas em 1494 com o Tratado de Tordesilhas, e criou o vasto território do moderno Brasil, dando a Portugal metade do continente da América do Sul e um império territorial incomparavelmente maior do que o da França ou da Grã-Bretanha (Newitt, 2012, p. 188).

Foram também várias as tentativas de união de Portugal e Espanha. Essa união parecia inevitável quando Miguel da Paz, nascido em 1498, filho D. Isabel e D. Manuel I foi proclamado como o herdeiro das três coroas ibéricas (Castela, Aragão e Portugal) e tinha tudo para se transformar no primeiro rei da Ibéria, acabando com as rivalidades entre os três reinos, mas morreu depois do segundo aniversário (López, 2012, p. 117).

Com a morte prematura do pequeno Miguel morreram também as aspirações para unir Espanha e Portugal sob o mesmo cetro. Foi tão curto o tempo em que se sonhou com um único rei na península que também não houve tempo para perguntar aos súbditos espanhóis e portugueses, numa espécie de sondagem, onde teriam gostado que ficasse a capital deste hipotético reino ibérico (ibidem).

A morte de Miguel da Paz parecia um sinal de que a união peninsular nunca se iria processar.

A União Dinástica, entre 1580 a 1620 “significou o estabelecimento de interações úteis com o império espanhol,” (Costa et al, 2012, p. 139). No entanto, não se tratou de um processo simétrico, tendo “havido maior inserção portuguesa nos exclusivos castelhanos do que o inverso” (ibidem).

A superioridade portuguesa e espanhola era reconhecida por todos. Adam Smith, no seu *Um Inquérito sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações* (1776) declarou que “a dobragem do Cabo da Boa Esperança por Bartolomeu Dias, em 1488, e a chegada às Antilhas por Cristóvão Colombo, em 1492, foram «os maiores e mais importantes acontecimentos da história” (Rodrigues & Devezas, 2009, pp. 129-130).

O resultado das duas crises ibéricas de final do século XIX – o ultimato em Portugal e a *perdida del 98* em Espanha- abriu uma bifurcação (do ultimato português resultou o reforço da convicção africanista, do ‘98’ espanhol resultou a recentragem de Espanha na sua exclusiva pertença continental europeia (Sardica, 2013, p. 41).

A proximidade histórica e cultural evidencia objetivos e características comuns dos países peninsulares. “Somos todos filhos da mistura de culturas, sangues, projetos, sonhos, afinidades e deslealdades” (del Rio em López, 2012, p. 12).

As rivalidades com países exteriores à Península serviu também para reforçar afinidades peninsulares. No início do século XIX os liberais espanhóis ofereceram a coroa de Espanha a um rei português, “valia tudo para conseguir eliminar os Bourbons da face da Terra, mais precisamente, o absolutíssimo D. Fernando VII” (López, 2012, p. 204).

Tendo presente o conceito de diplomacia pública privilegiado no presente estudo, de natureza mais cooperativa, podemos questionar até que ponto terão sido os Portugueses primeiro (e depois os Espanhóis) os pioneiros no exercício da diplomacia pública. Se atentarmos à chegada dos Portugueses ao Japão, verifica-se que aqueles eram objeto de uma enorme atração para os povos locais, os Japoneses queriam estar perto dos Portugueses, e estavam muito interessados nos seus conhecimentos e bens.

De facto, neste caso específico, os Portugueses que contactavam com os Japoneses, faziam-no em nome do seu país, defendendo os interesses do seu país junto de povos externos, contribuindo para uma imagem e perceção positiva da sua Pátria no exterior.

Neste tópico, procuramos questionar até que ponto a reconstrução de uma estratégia de diplomacia pública no momento atual é algo que se coloca aos países ibéricos, que potenciassse a herança cultural e de uma imagem que secularmente conseguiram deixar pelo mundo.

7.2.1. A expansão das nações ibéricas

A herança de sucessos e feitos históricos extraordinários do período de expansão dos países ibéricos e dos seus impérios foi de tal forma forte que os períodos posteriores geraram frustrações e desencantos. A acentuada perda de relevância dos países ibéricos após a época de expansão era difícil de imaginar à partida.

De alguma forma, depois das “grandes viagens os portugueses e os espanhóis rejeitaram o mundo moderno” (Marques, 1999, p. 194). Este autor recorda as palavras de Antero de Quental em 27.05.1871

Nos últimos dois séculos não produziu a Península um único homem superior, que se possa pôr ao lado dos grandes criadores da ciência moderna: não saiu da Península uma só das grandes descobertas intelectuais, que são a maior obra e a maior honra do espírito moderno. Durante 200 anos de fecunda elaboração, reforma a Europa as ciências antigas, cria seis ou sete ciências novas, a anatomia, a fisiologia, a química, a mecânica celeste, o cálculo diferencial, a crítica histórica, a geologia: aparecem os Newton, os Descartes, os Bacon, Os Leibnitz, os Harvey, os Buffon, os Ducange, os Lavoisier, os Vico – onde está, entre os nomes destes e dos outros verdadeiros heróis da epopeia do pensamento, um nome espanhol ou português? Que nome espanhol ou português se liga à descoberta duma grande lei científica? A Europa culta engrandeceu-se, nobilitou-se, subiu sobretudo pela ciência: foi sobretudo pela falta de ciência que nós descemos, que nos degradamos, que nos anulamos. A alma moderna morrera dentro de nós completamente (Quental, 1996 {1871}: 26-27).

A expansão ibérica e o início do processo de globalização tinha assentado noutros tipos de conhecimento e noutros valores de cunho mais religioso e por uma associação clara com a Igreja Católica, parceira fundamental desse processo globalizador, o que se diluiu nos períodos seguintes.

Acabaram por ser outros europeus que se dedicaram à construção do mundo moderno, observando uma perda de importância relativa dos povos peninsulares no mundo, que haviam tido uma relevância primordial no início do fenómeno de globalização (Marques, 1999, p. 195).

Portugal primeiro e Espanha depois, iniciaram o processo de globalização, do qual se parecem ter arredado a partir de certa altura:

A viagem experimental de Vasco da Gama mudou, não apenas, as relações de força no Índico – mudou Lisboa que se tornou, nos anos de 1500, o «compêndio do mundo» (...) Mudou também o próprio mundo. Globalizou-o. O monarca que viveu este auge⁴³ teve uma vertigem hegemónica e julgou poder criar um império mundial e ser sagrado «Rei dos Reis». O projeto manuelino não se concretizou plenamente, mas o império em rede criado pela Expansão Portuguesa tocou os quatro continentes e provocou o nascimento do verdadeiro comércio globalizado (Rodrigues & Devezas, 2009, pp. 17-18).

Este era o momento em que se iniciava o processo de globalização, “o verdadeiro ponto de inflexão para a Era Moderna (...) aconteceu com a chegada de Vasco da Gama a Calecut, na Índia, em maio de 1498.(...) Foi a partir de então que tomou verdadeiramente forma o fenómeno da globalização e se estabeleceu a génese de um novo sistema mundial” (idem, p. 32).

“A dimensão mundial dos impérios português e castelhano levou a uma grande expansão de mercados e à aceleração das economias da Europa e dos Estados marítimos do Oriente” (Newitt, 2012, p. 107).

À semelhança de Fernando Pessoa, Almada Negreiros enfatizava uma missão ibérica no mundo, defendendo estar ainda por realizar uma segunda parte dessa missão.

⁴³ D. Manuel I

Almada defendia que “Realizada, ao longo de séculos, a primeira parte da missão ibérica no mundo, que fora espalhar pelos continentes ‘o sangue português e espanhol’, faltava ainda a segunda parte da missão (...) a de criar a cultura do entendimento português e a do entendimento espanhol, não só para os atuais peninsulares como também para todos os originários da nossa civilização comum e dual” (Sardica, 2013, p. 112).

Mas isso não passava pela diluição de fronteiras e muito menos pelo apagamento de uma nacionalidade perante outra, maior e mais hegemónica: Cada português terá de ser mais português do que nunca em face do espanhol mais espanhol do que nunca e sobretudo, portugueses e espanhóis teremos de ser mais portugueses e espanhóis do que nunca, em face do alemão, do inglês, do francês, do italiano ou do russo (ibidem).

7.2.2. A presença portuguesa no mundo

Parecia não haver sítio algum a que os navegadores portugueses não chegassem nem sítio algum que não tentassem descobrir. Para um reino pobre e remoto, afastado do centro da civilização, do conhecimento e do comércio europeus, este feito foi sempre notável e, acima de tudo, quase inexplicável (Newitt, 2012, pp. 67-68).

O facto de a língua portuguesa ser a língua oficial de cinco países africanos, de Timor-Leste e do Brasil, permite que Portugal tenha uma importância potencial a nível mundial, muito superior ao que a sua dimensão poderia sugerir. Elementos que poderão facilitar e potenciar a implementação de uma estratégia completa de diplomacia pública que possibilite uma maior afirmação do país, da sua cultura, dos seus valores.

A herança histórica existente poderá ser um elemento determinante na concretização deste propósito. Existiu de facto uma presença global portuguesa muito significativa e territorialmente muito extensa

Os navegadores portugueses exploraram as costas da Terra Nova e da América do Norte, a foz do rio da Prata e a costa de Madagáscar, a África Oriental, a

Península Arábica e as ilhas do Índico, pontecendo o mapa-mundo com os nomes que atribuíram às suas descobertas – Lavrador, Lagos, Camarões, Natal, ilhas de Mascarene, Tristão da Cunha, Formosa e tantos outros (Newitt, 2012, pp. 67-68).

Por outro lado, é curioso que a expansão marítima portuguesa possa ter tido origem nas mal-sucedidas incursões pelo Norte de África.

Apesar do fracasso que constituíram as guerras marroquinas, alguns historiadores como Newitt (2012) sugerem que nelas terá estado:

A génese da expansão marítima de Portugal e, em última análise da Europa. Pensa-se, por exemplo, que foi em Marrocos que Portugal ouviu falar do comércio do ouro na África Ocidental e foi encorajado a procurar aliados, talvez aliados cristãos, em África ou a Oriente, para que o auxiliassem nas guerras contra o inimigo muçulmano comum (p. 73).

Foi o receio de que a superioridade de Portugal pudesse vir a ser posta em causa que levou D. João a desviar recursos da guerra infrutífera em Marrocos para a criação de um sistema de alianças com governantes africanos e para garantir a Portugal a rota marítima para a Ásia, sobre a qual geógrafos e empresários começavam agora a especular vivamente (pp. 83-84).

Por outro lado, a razão que a levou a que tivessem sido os portugueses a iniciar a exploração do Atlântico, relaciona-se também com a extensa costa atlântica do país, “durante séculos os seus navegadores visitaram os locais de pesca da zona leste do Atlântico, ao passo que as comunidades costeiras viveram do mar – produção de sal, pesca costeira, apanha de algas para fertilizantes – e comércio de longa distância” (Newitt, 2012, p. 74).

De acordo com estes autores o período da Expansão Portuguesa decorre entre 1415 (conquista de Ceuta) e 1614 (quando o shogunato Tokugawa decide banir o Cristianismo e iniciar a expulsão dos missionários e mercadores portugueses do Japão, sob influência dos holandeses) correspondendo estes aos momentos marcantes de abertura e fecho deste período de dois séculos.

A Expansão Portuguesa foi acompanhada de importantes inovações de cariz técnico, entre as quais esteve a elaboração de mapas à escala global com um rigor apreciável.

“Como consequência da Expansão Portuguesa emergiu uma nova visão do planeta e uma verdadeira ‘mapamania’, visto que foi em Portugal que surgiu a cartografia terrestre moderna” (Rodrigues & Devezas, 2009, p.35).

“Entretanto, em 1502, cartógrafos portugueses fizeram o mapa de Cantino, o primeiro mapa reconhecidamente moderno do mundo e, em 1520, Fernão de Magalhães passou o estreito de Magalhães e fez a primeira travessia do Pacífico” (Newitt, 2012, pp. 67-68).

“Em Portugal foi, também, produzido pela primeira vez um Atlas mundial, o de Lázaro Luís, em 1563, onde aparece inclusivamente o Japão, já com esta designação em português” (Rodrigues & Devezas, 2009, p. 35).

As viagens marítimas portuguesas para a África Ocidental, Brasil e Índia, e o conhecimento a elas associado, tornaram os Portugueses nos principais navegadores e cartógrafos da Europa, tendo dado “o maior contributo para o conhecimento científico mundial desde o tempo dos romanos e, com isso, lançaram o processo de globalização económica e científica” (Newitt, 2012, pp. 89-90).

O conhecimento científico, associado sobretudo à navegação, e a sua aplicação prática ganhavam por esta altura uma preponderância assinalável e uma dimensão política clara, tendo Portugal o papel central nesse processo. “Os homens de ciência portugueses (ou estrangeiros radicados em Portugal) introduziram o conhecimento científico como um ativo «intangível» indispensável para se alcançarem objetivos políticos bem delineados no âmbito de um intento geoestratégico; a ciência passou a fazer parte sistematicamente dos instrumentos operacionais de geopolítica” (Rodrigues & Devezas, 2009, p. 35).

Este era o momento em que Portugal, por força de toda esta primazia científica e técnica se afirmava como a primeira potência mundial. A associação à Igreja Católica era também um elemento muito marcante na afirmação de Portugal.

O imenso rol de inovações científicas, técnicas, de modelos de negócio, militares e geoestratégicas introduzidas pelos portugueses neste período histórico permite-nos afirmar que Portugal «inovou na arte de inovar», uma condição *sine qua non* para que uma nação possa consolidar-se como potência mundial, como ainda hoje acontece no cenário geopolítico internacional (idem, p. 36).

“Portugal foi a nação que gerou os alicerces do Renascimento Científico Europeu que se seguiu aos ‘Descobrimentos’” (idem).

Ao nível dos movimentos migratórios esta foi também uma época de importantes mudanças e novidades. A Expansão Portuguesa obrigava pela primeira vez a fluxos migratórios de pessoal técnico especializado muito relevantes a partir da Europa.

A Expansão Portuguesa deu origem, também, à geração da primeira vaga de mobilidade em massa de quadros qualificados (políticos, militares, comerciantes, financeiros, funcionários públicos, sacerdotes e missionários, profissionais das mais diversas atividades industriais) com expressão intercontinental. Alguns cálculos referem um movimento de 180 mil almas entre 1500 e 1550 levados por cerca de 500 barcos” (idem, p. 36).

Nesse sentido,

O povoamento português das ilhas do Atlântico resultou nas frequentes viagens entre as ilhas e o continente, as quais permitiram que os navegadores se familiarizassem com os ventos e as correntes desta região do oceano. Para além disso, o povoamento da Madeira e dos Açores deu origem a novas comunidades que se lançaram no Atlântico (Newitt, 2012, p. 75).

Estas características conduziram à criação de uma nova forma de exercer influência e hegemonia no mundo. Todos estes fluxos levaram a que se estabelecesse um modo de funcionar e liderar que apresentava já características de rede.

Portugal criou um novo tipo de império – o império oceânico em rede – que permitiu o domínio de uma vasta porção do planeta, exemplo que foi seguido pelas potências hegemónicas seguintes – Holanda, Reino Unido e Estados Unidos da América – até pelo menos ao final da II Guerra Mundial, quando,

após uma acirrada disputa pelo domínio do Oceano Pacífico entre americanos e japoneses, o domínio naval foi finalmente superado pela supremacia dos meios aéreos (Rodrigues & Devezas, 2009, p. 36).

Este funcionamento em rede conduziu também à criação pioneira de um cosmopolitismo, de uma convivência consistente entre povos de raças de regiões muito distantes até aí desconhecido.

A dimensão da Expansão produziu uma primeira imagem da globalização bem patente nos famosos biombos japoneses Namban do século XVII (...) onde se retrata a diversidade de raças, biótipos, animais e objetos oriundos de vários continentes, que eram movidos através dos oceanos pelas navegações portuguesas. É, sem dúvida, uma prova documental indiscutível do pioneirismo português (idem, pp. 36-37).

Os autores Rodrigues & Devezas referem-se a estes biombos como a primeira fotografia da globalização.

Outros dois exemplos reveladores desse processo de globalização referem-se ao facto de os Portugueses terem sido “conselheiros do Imperador da China antes de Marco Polo ter reivindicado lá ter chegado. Levaram a fábrica de chili para a Índia, permitindo a invenção do caril” (Page, 2002, p. 19).

No final do século XV, apesar do “interesse crescente da Europa no comércio no Atlântico, Portugal continuava a ocupar uma posição de relevo, em parte por causa do conhecimento e competências acumuladas por marinheiros e colonos e que não se encontravam ao dispor de todos, e por outro lado, devido às bulas papais, ao Tratado com Castela, e à evidente habilidade da coroa portuguesa para organizar esta crescente atividade no Atlântico” (Newitt, 2012, p. 83).

Newitt (2012) refere que a chegada dos Portugueses ao Oriente,

Revolucionou o comércio entre a Ásia, Europa e o mundo atlântico. No início do século XVI, já na África Ocidental se comercializavam pérolas da Índia e búzios das Maldivas, e há uma figura em bronze de um soldado português, talhado no Benin no fim do século XVI, que aparentemente segura um mosquete do tipo dos que se faziam no Japão. A carreira da Índia dos portugueses facilitou

grandemente a emergência de mercados globais para produtos asiáticos, assim como para o volume de bens que podiam ser transportados. As especiarias começavam agora a chegar à Europa em maiores quantidades e a circular entre um grupo de consumidores mais alargado e a um preço mais baixo. Começaram a chegar também outras mercadorias orientais, muitas delas uma novidade no mercado europeu – artigos de luxo como diamantes, mobiliário requintado e *objets d'art* mas também substâncias químicas, porcelana, tecidos de algodão e chá (p. 108).

Na década de 1590,

Havia igualmente uma linguagem internacional através da qual era possível conduzir as trocas comerciais. Na África e na Ásia marítimas, o português era a língua que facilitava não apenas o desenvolvimento do comércio internacional como também a propagação dos conceitos legais e religiosos ibéricos. A língua portuguesa era compreendida e falada nas regiões das Molucas, onde se produzia cravo-da-índia, no Sri Lanka onde, à sua chegada, os holandeses perceberam que tinham de utilizar a língua dos seus inimigos para se fazerem entender, nas zonas costeiras da Índia e por toda a costa africana, onde fidalgos naufragados descobriram chefes africanos que conseguiram falar com eles na sua própria língua. Nas zonas da Indonésia controladas pelos holandeses, «apesar de todas as tentativas oficiais de divulgar o uso da língua neerlandesa e travar a invasão da língua portuguesa, o português tornou-se a língua franca da Batávia (citando Blussé». Era falado pelos chamados *mardijkers* (soldados trabalhadores e artesãos recrutados localmente) e pelas mulheres luso-indianas dos colonos holandeses. O português continuou a ser a língua comercial na costa da África Ocidental até ao século XIX” (idem, pp. 109-110).

D. Manuel I tinha inovado na conceção do “primeiro projeto imperial global” (Rodrigues & Devezas, 2009, p.139). De acordo com dados do historiador inglês Angus Maddison, Portugal dominava a navegação com a Ásia, rondando a frota portuguesa “705 navios dispondo de uma rede de *chokepoints* ao longo do Atlântico, do Índico e do Pacífico que lhe garantia o exercício da projeção global a longa distância” (Rodrigues & Devezas, 2009, p. 140).

“O sucesso no estabelecimento da nova rota marítima para a Índia deveu-se a inovações técnicas e científicas (como a caravela e a nova cartografia); à gestão do conhecimento global da época (o centro de ação do Infante D. Henrique e o *war-room* de D. João II) e a inovações estratégicas para a projeção de poder (rede das primeiras feitorias e fortificações, de plataformas oceânicas e de novas cidades, e de um novo modelo de colonização) e jurídicas (estabelecimento da doutrina do *Mare Clausum* e assinatura dos primeiros tratados de divisão do mundo em zonas de influência)” (Rodrigues & Devezas, 2009, p. 176).

O *Mare Clausum* pressupunha direitos de propriedade sobre o mar, sancionados por bula papal, o que evidenciava a relevância que a Igreja assumia neste período.

“A Era das Descobertas’ constituiu um verdadeiro processo evolutivo de aprendizagem durante o qual, ao longo, de quase dois séculos, Portugal introduziu e aprendeu a usar o já mencionado conjunto de instrumentos que lhe permitiriam afirmar-se como primeira potência global, sedimentando a projeção comercial e política sobre três oceanos e quatro continentes” (Rodrigues & Devezas, 2009, p. 182).

O império oceânico em rede criado por Portugal e baseado na mobilidade e poder naval, “viabilizou o domínio de uma vasta porção do planeta e uma nova forma de comércio verdadeiramente internacional. Este modelo foi seguido pelas potências hegemónicas seguintes – Holanda, Reino Unido e Estados Unidos da América” (Rodrigues & Devezas, 2009, p. 184).

“O Siglo de Oro espanhol - entre 1580 e as derrotas sofridas nas décadas de 1630 e 1640 face à Holanda, França e Portugal – foi um interregno entre dois ciclos longos (o português e o holandês), alimentado pela importação de prata (...) das Américas espanholas, que teve o seu pico entre 1590 e 1600 e um *crash* a partir do quinquénio de 1626 a 1630. Em 1660, as importações de prata americana eram 10% do valor no período de pico. Com o bloqueio inglês às costas espanholas, entre 1657 e 1659 nenhuma prata teria entrado na Península, o que agravou mais a situação com mais uma bancarrota que explodira em 1653” (Rodrigues & Devezas, 2009, p. 236).

Quanto às razões para a criação de um império em rede, podem ser consideradas três hipóteses, a partir de Rodrigues e Devezas (*idem*, p. 273):

- Uma questão de eficácia em função dos recursos humanos disponíveis – não havia gente suficiente para uma conquista territorial em profundidade;
- A finalidade estratégica era sobretudo comercial. O objetivo era controlar política e militarmente, primeiro as rotas de comércio do ouro e u num segundo tempo as das especiarias;
- O movimento de avanço pelo Atlântico e depois pelo Índico impunha um ritmo de ‘andar em frente’.

“O pioneirismo português no desenvolvimento do sistema mundial globalizado prende-se com dois ingredientes que têm a marca de denominação lusa: a criação de uma rede global e de instrumentos de projeção global e a emergência de algum comprometimento científico sistemático” (Rodrigues & Devezas, 2009, p.275).

Os efeitos deste império oceânico em rede permanecem até hoje, persistindo ligações culturais e emocionais fortes de Portugal com muitos dos territórios que constituíram esse império. Tal foi recentemente visível, especialmente em Timor-Leste no contexto da sua intensa luta pela independência.

“Os Timorenses ganharam a sua independência da Indonésia em 1999, depois de uma das maiores e mais amargas lutas na era pós-colonial (...) A intensidade com que as pessoas em Portugal abraçaram a causa da liberdade para Timor-Leste” foi determinante para o desfecho da contenda.

A boa imagem gerada por Portugal por esses territórios encontra-se refletida nos resultados obtidos.

7.3. Bases para uma diplomacia cultural na Península Ibérica

A língua é um dos requisitos primordiais para a comunicação entre povos e para o entendimento e partilha entre eles. As três línguas europeias mais faladas são o inglês, espanhol e português, o que traduz os efeitos da presença ibérica pelo mundo e as condições básicas existentes para a implementação de estratégias de diplomacia cultural por cada um dos países ibéricos.

No caso português, existem comunidades nascidas localmente de comunidades falantes em Português em países muito distantes de Portugal como Índia, Malásia, Taiwan e China, e também em regiões dispersas como as Bermudas, Jersey, Toronto, Los Angeles ou Brisbane. A importância da língua nos laços entre comunidades tão diversas dá corpo à famosa frase de Fernando Pessoa: “A minha pátria é a língua portuguesa”. O mesmo poderá ser dito sobre diversas comunidades que falam o Castelhana. Este parece ser um bom ponto de partida para o estabelecimento de estratégias de diplomacia cultural pelos países ibéricos.

Geograficamente, olhando para fora da Europa, o Mundo Árabe encontra-se imediatamente mais próximo da Península Ibérica. Para além da necessidade óbvia de estabelecimento de boas relações de vizinhança, os países árabes adquirem a nível económico e cultural uma preponderância muito grande. Pelo que o estabelecimento de laços culturais entre os países da Península e o Mundo Árabe afigura-se como algo potencialmente muito relevante.

A presença Árabe na Península Ibérica durante diversos séculos a partir do século VIII, e o intenso relacionamento então estabelecido, pode ser útil para um melhor entendimento mútuo e poderá facilitar o estabelecimento de estratégias de diplomacia pública. “A sua civilização desenvolveu-se aqui e floresceu para além do que tivessem atingido no Médio Oriente e na África Mediterrânica. Atingiu o seu pico mais alto no século X, sob a autoridade da família Abd-al-Rahman, da Síria” (Page, 2002, p. 56).

A presença Árabe na Península foi muito marcante a nível cultural e também económico, tendo cativado até hoje o respeito de muitos habitantes da Península.

Foram diversas as inovações então trazidas pelos Árabes. “A irrigação foi introduzida pelos Árabes, numa revolução tecnológica antes desconhecida na Europa” (Page, 2002, p. 60). Introduziram variedades vegetais do Médio Oriente incluindo bananas, cocos, cana-de-açúcar, óleo de palma, milho e arroz e encorajaram a cultura de alface, cebola, cenoura, pepino, maçãs, peras, uvas e figos. Introduziram também as pequenas explorações familiares em vez das anteriores detidas por grandes proprietários, tendo partilhado também importantes conhecimentos de medicina.

No Oriente existe uma forte marca cultural das nações ibéricas em resultado de uma presença forte e sustentada. A título de exemplo, refira-se que Portugal chegou

mesmo a ter o monopólio do comércio entre a China e o Japão, face à proibição dos Japoneses em fazer comércio na China, através dos mercadores estabelecidos em Macau (Page, 2002, p. 146).

Em 1582 havia 45 jesuítas europeus a viver no Japão e 30 Japoneses, tendo-se verificado 150.000 conversões. Jovens estudantes japoneses foram para universidades jesuítas em Macau e Goa, tendo aprendido e gostado de música barroca europeia. Estes eram os primórdios da diplomacia cultural no Oriente, feita por Portugal.

O comércio no Japão era muito importante para Portugal, tendo os Portugueses fundado e construído Nagasáqui. “O seu contributo mais importante foi o de dar a conhecer aos Japoneses a rede mosquiteira que foi usada com grande entusiasmo e com muitos efeitos benéficos” (idem, p. 146). “Estabeleceram a primeira fábrica de armas japonesa, levaram trabalhos em metal da Europa, medicamentos da Índia, e seda da China” (ibidem). Palavras como arigato, pan (que era desconhecido dos japoneses), tempura foram também introduzidas pelos Portugueses.

Um outro dado curioso refere-se ai terem ensinado a construir na rocha e por isso os danos da bomba atômica em Nagasáqui foram substancialmente inferiores aos de Hiroshima.

Por outro lado, “livros de viajantes Portugueses, tanto Jesuítas como seculares, foram largamente traduzidos e lidos por toda a Europa, permitindo um primeiro conhecimento do mundo além da Europa” (idem, p. 153).

Nos territórios colonizados por Portugal e Espanha as marcas culturais e capacidade de exercer influência são ainda, obviamente, superiores. No entanto, por uma razão ou por outra, não tem existido a capacidade por parte dos países da Península para uma cooperação cultural mais expressiva.

Quanto à cooperação cultural (...) tem faltado, até agora, a busca efetiva de elementos especificamente ibéricos, abordando os problemas próximos e os remotos com base em planificações mais relacionadas com as nossas características comuns, traços bem marcantes que transcendem os limites peninsulares, chegam em pleno à América Latina e espalham com salpicos ibéricos bem visíveis o resto dos continentes. Sem que cada país renuncie à sua própria identidade e aos seus projetos, as relações da Europa e da Península com

as nações ibero-americanas ou com as nações de língua portuguesa põem em relevo a necessidade de definir estratégias de cooperação de índole cultural. (...) O processo da Comunidade Iberoamericana de Nações com o qual se despenderam esforços notáveis por parte de Espanha, requer novos planeamentos estratégicos que possam converter a península numa referência geográfica e histórica para o século XXI (Cabero Diéguez, 2004, p. 52).

7.3.1. Diplomacia pública religiosa portuguesa e espanhola – Pioneiras à escala global?

Uma componente muito relevante da diplomacia cultural é a da diplomacia religiosa. O papel de Portugueses e Espanhóis na divulgação da Fé foi muito expressivo nas suas épocas de expansão, tendo sido um elemento fundamental no estabelecimento dos impérios das duas nações ibéricas, com efeitos nas culturas locais que se manifestam de forma clara até os dias de hoje e que constituem ativos muito importantes detidos pelas duas nações ibéricas que podem potenciar a sua ação global no atual ambiente comunicacional.

Deste modo, podemos questionar até que ponto os Portugueses (e depois os Espanhóis) foram os pioneiros no exercício da diplomacia pública religiosa, aquando das suas expansões, pela capacidade de influir nas crenças dos povos dos seus impérios, retirando dividendos políticos dessa atuação.

A implantação global do Cristianismo traduz em grande medida essa ação. O exemplo do Japão é também relevante neste contexto, tanto pela implantação do Cristianismo, como pela posterior expulsão dos Portugueses por motivos religiosos, com os Japoneses a se aperceberem das possíveis implicações políticas que poderiam decorrer da atividade pregadora dos Portugueses dentro do território nipónico.

Tanto Portugal como Espanha tiveram um papel muito importante na evangelização do mundo, que toma como exemplo da existência de um fim comum na expansão dos dois países ibéricos.

“A necessária expansão de uma vida mal contida nos limites nacionais na Europa, o fervor da propagação da fé, e o movimento instintivo da cobiça são causas

comuns das descobertas, e conquistas espanholas e portuguesas” (Oliveira Martins, 2007, p. 203).

Teve um papel decisivo a este respeito o rei D. João II, que teve a visão e a capacidade de expandir o pequeno território no Ocidente da Península Ibérica “para incluir quatro grupos de ilhas e um monopólio comercial e religioso nas terras banhadas pelo Oceano Atlântico” (Newitt, 2012, p. 83), considerando desde logo a importância do envio de missionários.

O final do século XV foi extremamente relevante a propósito da difusão do Cristianismo. Em 1491, “D. João enviou uma grande expedição para aprofundar as relações que Diogo Cão tinha estabelecido no reino do Congo. O estabelecimento de firmes relações diplomáticas, que incluíam a conversão da linhagem real ao cristianismo e o estabelecimento de um novo monopólio comercial real, revelaram-se então, para o rei, prioritárias” (idem, p. 85).

Tratou-se de um processo contínuo desde o final do século XV, sendo que no final do século XVI haveria para cima de um milhão de cristãos nos países a leste do cabo da Boa Esperança, pelo que a conversão ao cristianismo no Oriente “estava ligada à Coroa Portuguesa através do padroado real” (idem, pp. 101-102). “A grande maioria dos missionários espanhóis e portugueses tinha consciência de ser a vanguarda da Igreja, bem como súbditos leais das respetivas coroas” (Boxer, 2013, p. 10).

Os Portugueses, sob a orientação de São Francisco Xavier, co-fundador dos jesuítas, viveram no Japão por várias gerações (...) Debateram teologia com os monges budistas (...) introduziram palavras na língua japonesa, como *arigato* (...) levaram a receita da tempura, o prato favorito de *fast-food* dos Japoneses. Ensinares a técnica de fabrico das armas e a construção de edifícios capazes de suportar ataques de artilharia e tremores de terra. Estas estruturas, na cidade construída pelos Portugueses de Nagasaki sobreviveram durante séculos, e suportaram a bomba atómica de 1945 muito melhor que as de Hiroshima (Page, 2002, p. 19).

De facto, uma distinção fundamental na presença ocidental inicial por territórios orientais era a de que holandeses, franceses ou ingleses, ao contrário dos portugueses e espanhóis não tinham aspirações religiosas: “O Estado da Índia (português) criou um

modelo de império comercial marítimo que viria mais tarde a ser adotado pelos holandeses, pelos ingleses e pelos franceses, apesar de estes não terem aspirações religiosas” (Newitt, 2012, p. 102).

Próximo de 1570 D. Sebastião envia expedições armadas ao Congo, África Oriental e a Angola “e, em todas elas era visível o desejo dos jesuítas de conquistar terras em nome da Cruz” (idem, p. 117), planeando nos anos seguintes a realização das cruzadas em Marrocos, que viriam a culminar com a derrota em Alcácer Quibir em 1578.

A ligação entre as nações ibéricas e a Igreja Católica é um elemento muito marcante de todo o período de expansão dos países ibéricos que iniciou o processo de globalização.

O elemento religioso foi um elemento fundamental nos processos de expansão portuguesa e espanhola. “Os pioneiros espirituais ibéricos desempenharam um papel vital na expansão ultramarina europeia, que iniciou o nascimento do mundo moderno” (Boxer, 2013, p. 10).

“À medida que os navegadores ibéricos, os missionários, os mercadores e homens de armas se espalhavam pelo globo, formavam-se convicções e atitudes que duraram séculos e ainda permanecem em nós, em maior ou menor grau.” (idem, p. 11).

De algum modo, poderá ser questionado até que ponto a atividade missionária dos dois países ibéricos não terá sido a tradução prática de uma primeira estratégia de diplomacia pública religiosa à escala global.

No que se refere às ordens espanholas que trabalhavam na América Espanhola a partir de 1523, refira-se que não faziam a princípio qualquer discriminação racial na admissão de ameríndios e africanos às respetivas instituições, mas no final do século XVI essas regras eram já muito rígidas.

A combinação de objetivos territoriais com objetivos religiosos encontra-se refletida no «Castelo do Queijo», fortaleza dedicada a São Francisco Xavier no século XVII, por ele ter conquistado «tantas almas para a Igreja e tantas léguas para Portugal». “Esta união da intenção missionária com a aquisição territorial foi uma característica essencial da expansão portuguesa” (Schwartz, 2010, p. 21).

Isso mesmo é também sublinhado por Russell-Wood (2010) que refere:

A resposta dada por um degredado que seguia na frota de Vasco da Gama quando, ao desembarcar em Calecute, no dia 21 de maio de 1498, lhe perguntaram porque é que os portugueses tinham viajado até tão longe – a resposta de que tinham vindo «em busca de cristãos e de especiarias» - recebeu primazia no balancete dos motivos da expansão ultramarina (pp. 172-173).

A resposta evidenciava a motivação religiosa que também inspirava toda a atividade expansionista.

Esta intenção de converter outros indivíduos fora da Europa em cristãos iniciou-se na quarta década do século XVI.

Começaram a enviar grupos de missionários eficazes, organizados em ordens religiosas, prontos a descobrir a melhor maneira de converter outros povos ao cristianismo: aprendendo a sua língua e os seus costumes, conquistando o seu respeito” (Guimarães Sá, 2010, pp. 265-266).

Para tal, e dado que a diversidade de sistemas de crenças com que os Portugueses tinham de lidar era enorme, tiveram de adquirir conhecimentos sobre outras religiões, desde as ameríndias e africanas às seitas taoistas chinesas, ao budismo no Japão, ou ao hinduísmo na Índia.

No entanto, há que sublinhar que os jesuítas e outras ordens religiosas começaram a dedicar-se à atividade missionária em larga escala a partir da década de 1540. Antes disso os esforços tinham sido inconsistentes.

A utilidade da atividade missionária no âmbito da expansão portuguesa era evidente, especialmente no contexto de um país como Portugal.

“Foi Portugal aquela (nação) que a impressão produzida por esses novos mundos e por essa aventura de novo género, faz adiantar no caminho da evolução religiosa” (Oliveira Martins, 2007, pp. 208-209).

À semelhança do Império Espanhol, mas ao contrário dos Holandeses ou dos Ingleses, que não se esforçaram muito por evangelizar até ao século XIX, a

vontade de integrar os povos colonizados na Igreja católica foi um elemento essencial da empresa colonial portuguesa (Guimarães Sá, 2010, p. 267).

Além de controlar a Igreja no império, a coroa detinha o monopólio da ação religiosa e os missionários tinham de respeitar as regras portuguesas. Mesmo quando não eram portugueses, os missionários tinham de se filiar nos ramos portugueses das ordens religiosas ou reconhecer a autoridade de Portugal (ibidem).

À ação portuguesa seguiu-se a espanhola sendo que o Padroado português precedeu o seu equivalente espanhol em quase cinquenta anos. “Em 1433 já o rei D. Duarte concedia a jurisdição espiritual sobre o arquipélago da Madeira à Ordem de Cristo, e em 1455 a bula *Romanus pontifex* reconheceu o direito da coroa de governar os assuntos espirituais nos territórios recém-descobertos” (ibidem). “Em 1508 emitiu Júlio II a bula *Universalis ecclesiae*, autorizando a coroa castelhana a governar os assuntos espirituais nas Américas” (idem, p. 268).

A Ordem de Cristo teve privilégios muito importantes neste contexto, principalmente após 1500, quando D. Manuel I deu início a um significativo investimento político e económico na Ordem de Cristo.

Após a criação do primeiro bispado com estatuto metropolitano no ultramar, em 1514, no Funchal, entre 1533-1534 foram criados os bispados de Angra (Açores), Santiago (Cabo Verde), São Tomé e Goa. Em 1551 a diocese da Baía e, em 1555, a diocese da Etiópia, e depois as de Cochim e de Malaca em 1557, desmembrando a de Goa. Em 1575 Macau e 1588 Funai (Japão). Em 1596 a primeira diocese no continente africano, o bispado do Congo-Angola.

A primeira grande alteração deu-se em 1558 Goa ganhou jurisdição sobre todo o Oceano Índico e o Sudeste Asiático. A segunda grande reestruturação da autoridade ocorreu em 1676, quando a Baía foi elevada a diocese metropolitana do Brasil. No ano seguinte agregaria autoridade sobre a diocese de Angola.

Assim, o Império Português teria dois centros religiosos, um no Oceano Índico e outro no Atlântico. Goa tinha jurisdição sobre os bispados de Cochim, Malaca, Macau, Japão (Funai) e Meliapor, sobre a prelatura de Moçambique (1612) e sobre os últimos bispados criados pelos Portugueses no Oriente, Nanquim e

Pequim (ambos fundados em 1690). A Baía agregou sob a sua autoridade as dioceses recém-criadas do Rio de Janeiro e Olinda (ambas fundadas em 1676), do Maranhão (criada em 1677), de Angola (colocada sob sua autoridade em 1677) e São Tomé (incorporada em 1679), e no século XVIII seguiram-se as dioceses do Pará (1719) e de Mariana, São Paulo e Goiás (fundadas em 1745) (ibidem).

O Império Português foi a primeira região de evangelização dos jesuítas (...) precedendo em cerca de vinte anos a sua atividade nos impérios espanhol e francês. Entre todas as ordens religiosas empenhadas na evangelização, a historiografia tem sublinhado o êxito dos jesuítas nas colónias portuguesas” (idem, p. 273).

“Os jesuítas faziam tudo ao seu alcance para adquirirem as ferramentas necessárias para a conversão das populações” (idem, p. 274), usando de sólidas habilidades políticas. “Francisco Xavier tornou-se conhecido pelas suas conversões em massa em muitas zonas do continente asiático durante os dez anos que por lá viajou” (idem, p. 282).

“O esforço de doutrinação tornou-se particularmente poderoso e coerente após o Concílio de Trento. Antes a guerra contra os muçulmanos impossibilitara a conversão por meios pacíficos, e a Igreja carecera dos instrumentos para doutrinar as populações locais” (idem, p. 280).

Em África, os esforços de conversão dos nativos tiveram lugar principalmente durante o reinado de D. João II, com o batismo dos reis do Congo ou com a educação de crianças africanas em Portugal, no convento dos Lóios, em Lisboa. “A conversão fazia-se acompanhar da adoção dos hábitos portugueses: numa cerimónia batismal, o rei local e os seus parentes recebiam os nomes do monarca português e da sua família” (idem, p. 281).

Disney (2010, p. 320) sublinha também que a política religiosa portuguesa em África centrava-se na conversão de líderes, o que reflete a associação entre a religião e os objetivos políticos então estabelecidos.

Uma estratégia foi a doutrinação de crianças. “Na Índia uma tática foi conceder privilégios aos que se convertiam, como a isenção do pagamento de certos impostos

(dízimos) aos Portugueses, ou dar-lhes preferência nos contratos para exploração da terra” [Guimarães Sá (2010, p. 283)].

Verificava-se um cuidado muito grande com as culturas e costumes locais. Estes aspetos eram cuidadosamente estudados tendo em vista um maior êxito dos esforços de evangelização. Guimarães Sá refere (2010):

Na China e no Japão, os missionários modificaram conscientemente o seu vestuário, raparam a barba, adotaram penteados locais e até abandonaram os seus rituais litúrgicos. Na China, imitaram cuidadosamente o vestuário e os modos das elites, que consideravam os alvos de maior importância a converter, e adotaram nomes honoríficos chineses. O jesuíta italiano Robert de Nobili (1577-1657) seguiu uma estratégia semelhante no Maduré (na costa sudoeste da Índia). Apresentou-se como um brâmane italiano que renunciara ao mundo, viajando descalço, fazendo uma refeição vegetariana diária e vestindo-se pobremente. Embora tenha sido acusado por alguns dos seus irmãos jesuítas de misturar ritos pagãos com o cristianismo e aceitar o sistema de castas, o Papa aprovou os seus métodos de conversão, em 1623 (p. 285).

No entanto, quem primeiro se terá dedicado ao estudo aprofundado das culturas locais em profundidade terão sido os Espanhóis.

“Ao compararmos a situação na Ásia portuguesa com a da América espanhola, durante a primeira metade do século XVI, verificamos que os missionários portugueses só muito depois dos seus colegas espanhóis da Nova Espanha e Peru estudaram a sério as crenças e culturas daqueles que tentavam converter” (Boxer, 2013, p. 60).

“Os Portugueses conseguiram converter, pelo menos superficialmente, a maioria dos nativos e das populações importadas dos territórios que controlaram colonialmente durante vários séculos. Esta afirmação é válida para o Brasil e para as colónias de África, Goa e Timor-Leste” (Guimarães Sá, 2010, p. 286).

No Japão, foi fundada a missão jesuíta portuguesa por S. Francisco Xavier em 1549, que conduziu ao fim de trinta anos a “uns 100 000 convertidos” (Boxer, 2013, p. 32). No entanto, os japoneses admitidos não podiam aspirar a tornar-se mais do que catequistas e humildes irmãos leigos, havendo muitas reservas iniciais quanto à

ordenação de sacerdotes locais. O primeiro seminário para educação do clero indígena abriu apenas as portas em 1601, e apenas sete graduados japoneses tinham sido ordenados padres quando, em 1614, “a proibição do cristianismo e o começo da perseguição do governo Tokugawa forçaram o seminário a fechar” (idem, p. 33).

No que se refere à China, poucos missionários europeus perderam as suas convicções de superioridade cultural e de raça em relação aos colegas chineses, queixando-se do seu orgulho, inconstância e ingratidão. Tal dificultou a ordenação de novos membros do clero locais e consequentemente as conversões, para além das perseguições periódicas (idem, p. 36).

Relativamente aos meios utilizados foram identificadas três categorias de obras produzidas na imprensa, clerical ou laica para serem utilizadas no campo missionário (idem, p. 51):

- Catecismos e outros compêndios dos princípios básicos do cristianismo;
- Linguística, incluindo gramáticas, dicionários e vocabulários;
- Manuais e guias para o uso dos confessores e padres de paróquia;
- Obras edificantes, apologéticas e polémicas.

O primeiro livro impresso numa língua banto foi uma *Doctrina Christiana* bilingue, em português e quicongo em texto interlinear, publicada em Lisboa em 1624, para uso dos missionários no Congo e Angola. O primeiro catecismo impresso do outro lado do Atlântico foi uma pequena obra em espanhol e nauatle, publicada na Cidade do México em 1539. A imprensa na América do Sul começou tarde e nunca foi tão produtiva como a do México, o segundo livro foi publicado no Peru foi uma *Doctrina* em espanhol, quíchua e aimará (Lima, 1584) e precursora de muitas obras semelhantes nas línguas indígenas desse vice-reino.

Em 1554, foi publicado em Lisboa um catecismo em português e tâmil romanizado. Três anos mais tarde foi publicada pela imprensa jesuíta de Goa uma *Doctrina* de S. Francisco Xavier, só em português. Foi a primeira de muitas *Doctrinas* publicadas por todo o mundo, desde a China até ao Peru.

Um pouco mais tarde, em 1578 e 1579, foram editados catecismos com caracteres tâmile. Em 1584 foi editado catecismo em caracteres chineses. Em 1593 foram editadas as primeiras edições em espanhol e tagalo e espanhol e chinês, em Manila.

Foram também publicadas as diversas publicações de natureza religiosa entre 1590 e 1613 pela imprensa missionária jesuíta, incluindo também diversas obras de linguística como gramáticas, dicionários.

Outra parte valiosa e importante são os manuais e guias publicados para uso dos confessores e padres paroquianos de grande relevância no estabelecimento de interações culturais entre as culturas ibéricas e do ultramar.

“A proibição do cristianismo e da representação de qualquer dos seus símbolos, severamente imposta pelos Tokugawa, durante mais de três séculos após o ano de 1613, implicou o fim prematuro da introdução e da adaptação das técnicas e temas europeus na pintura, gravura e música” (Boxer, p. 70).

A quebra do Padroado teve lugar entre as décadas de 1620 e 1640. Em 1622 foi criada a Congregação da Propaganda Fide, através da qual o papa tomou medidas específicas para encorajar a atividade missionária em vez de continuar a delegá-la nas nações imperiais ibéricas, quebrando o tradicional monopólio religioso dos dois impérios ((Guimarães Sá, 2010, p. 269).

Enquanto a Igreja Católica foi perseguida e quase extinta no Japão, a Igreja triunfava na maior parte das ilhas Filipinas com 600 000 convertidos em meados do século XVII com 250 clérigos regulares. “Como nas missões espanholas do México e Peru, todos os coristas e acólitos que ajudavam à celebração da missa estavam isentos de imposto e tinham outros privilégios” (idem, p. 71).

“A principal razão do surpreendente sucesso da evangelização cristã era resultado de treino rigoroso e elevados padrões dos catequistas que viviam em comunidades fortemente disciplinadas” (idem, p. 73). “Acontecimentos recentes demonstraram que as fundações do cristianismo no Vietname foram bem assentes, há mais de três séculos” (idem, pp. 73-74).

Os esforços de evangelização tiveram um contributo muito importante na primeira globalização e na aproximação entre povos geograficamente distantes entre si. “Os missionários da Igreja muitas vezes desempenharam um papel útil, fazendo com que os diferentes povos do mundo tivessem consciência dos valores culturais uns dos outros” (idem, p. 74).

A nível político os missionários tiveram também um peso muito grande, razão pela qual sempre foram protegidos pelas Coroas Ibéricas. “Quer olhemos para o Ocidente ou para o Oriente, os frades missionários e os jesuítas constituíam os pilares principais dos dois impérios ibéricos durante gerações sucessivas” (idem, pp. 86-87).

Este aspeto é claramente definido na frase seguinte que reflete o que aos olhos de hoje seria uma estratégia de diplomacia pública:

A frase do padre Fernão Guerreiro em 1605 (citado por Boxer, 2013, p. 110) pode ser apresentada como exemplo de diplomacia pública religiosa:

«Quanto mais pagãos convertidos a Cristo, mais os amigos e vassallos adquiridos para o serviço de Sua Majestade, porque mais tarde estes convertidos lutarão pelo Estado (da Índia portuguesa) e pelos cristãos contra os seus compatriotas não convertidos».

“O Padroado Real Português pode ser vagamente definido como uma combinação de direitos, privilégios e deveres, concedidos pelo papado à coroa portuguesa, como patrono das missões católicas e instituições eclesiásticas na África, Ásia e Brasil” (Boxer, 2013, p. 88).

No que se refere à América espanhola, com condições muito diferentes da África e da Ásia, um efetivo controlo dos Espanhóis assegurava a rápida e completa cristianização dos povos indígenas nas regiões conquistadas.

Foi também um argumento político o que justificou a expulsão dos missionários cristãos do Japão. Hideyoshi em 1597, justifica a execução de missionários da seguinte forma:

«Se, por acaso, quaisquer religiosos japoneses ou seculares entrassem nos vossos reinos e aí pregassem a religião de Xinto, desinquietando e perturbando desse

modo a paz pública, teríeis vós, como senhor da terra, tolerado isso? Por certo que não: e assim podereis julgar o que fiz».

No entanto, e tal como refere Boxer (2013) “mesmo onde os cristãos indígenas se impacientavam com a suserania ibérica ou com o jugo colonial, não desejavam, por via de regra, abandonar a fé que a Igreja implantara nos seus antepassados” (p. 113).

Nesta altura, Hillaire Belloc referia que: «A Fé é a Europa e a Europa é a Fé». Frase que fazia tudo o sentido nesta época. Hoje a Europa é o continente em que esta frase menos sentido faz.

No caso castelhano, existem também traços longínquos de uma diplomacia pública religiosa. Um alto funcionário espanhol na Cidade do México em 1525, Rodrigo de Albornoz “recordando os primeiros esforços portugueses para educar para o sacerdócio os congoleses e outros africanos ocidentais, aconselha a coroa de Castela:

«Para que os filhos dos caciques (chefes) e dos senhores nativos sejam educados na Fé, Vossa Majestade deve ordenar a fundação de um colégio em que aprendam a ler, e também gramática, filosofia e outras artes, com o fim de serem ordenados padres. Porque o que entre eles assim o conseguir será de maior proveito no atrair outros à Fé, do que seriam cinquenta cristãos (europeus).» (citado por Boxer, 2013, p. 25).

Em 1536 foi fundado o Colégio de Santiago de Tlateloco, que foi entregue aos franciscanos. Inicialmente o objetivo era de que estabelecesse laço entre os conquistadores e os conquistados com a possibilidade de atrair alguns dos melhores às ordens menores ou ao sacerdócio. No entanto, em 1555, houve uma reação geral contra essa possibilidade, e no Primeiro Concílio Eclesiástico Provincial do México tal foi proibido a ameríndios, mestiços e mulatos. O Terceiro Concílio Provincial em 1585 veio atenuar um pouco esta rigidez.

Algo de semelhante aconteceu no que se refere à América do Sul espanhola, em que um Segundo Concílio havia sido mais restritivo e um Terceiro menos restritivo. No entanto, durante todo o período colonial, na prática a primeira interdição mais rigorosa prevaleceu.

Apenas em 1769, a coroa castelhana deu ordens para que fossem admitidos até um terço ou um quarto de ameríndios, mestiços ou filipinos, candidatos ao sacerdócio nos prelados Filipinas e América espanhola, o que ficou refletido no Sexto Concílio Eclesiástico Provincial, realizado em Lima. No entanto, estas decisões nunca receberam a aprovação formal quer do rei quer do papa e, por isso, não tinham força de lei.

8. Elementos para a definição de uma estratégia de diplomacia pública

Uma análise ao contributo de Williamson (2012, p. 57) poderá ser útil no âmbito de uma análise prévia ao estabelecimento de uma estratégia de diplomacia pública. Um ponto que poderá ser importante é o da distinção entre estratégias de comunicação e estratégias de estabelecimento de relações, sendo importante desenvolver competências nos dois domínios. Apesar de complementares, serão diferentes os modos de concretização de cada uma dessas estratégias. Do ponto de vista da cooperação entre diferentes países, poderá ser mais fácil ao nível da comunicação que ao nível do estabelecimento de relações dado que neste caso será exigível um maior comprometimento com os objetivos de cada país, sendo a relação um elemento mais crítico que a comunicação.

A partir da análise efetuada nos capítulos anteriores, é claro que a eficácia de uma estratégia de diplomacia pública depende também da abrangência de domínios que for capaz de agregar. A partir do contributo de Lenczowski (2011), conclui-se que poderá ser útil considerar a criação de uma agência com vários departamentos. Tratar-se-ia de alargar objetivamente o exercício da diplomacia pública aos diversos departamentos governamentais e a outras instituições.

Alguns dos domínios incluídos neste âmbito poderão ser transpostos e ser objeto de cooperação entre diferentes países.

A criação de agências de cooperação neste domínio específico, a partir de uma avaliação das atividades de diplomacia pública realizadas pelos diversos departamentos e instituições de um ou mais países poderá ser um passo muito importante para o estabelecimento de uma presença global, aproveitando a geração de sinergias.

Um exemplo de proposta neste âmbito é a do *Council on Foreign Relations* (2001) que, no seu Relatório, sugere a criação de uma estrutura de coordenação semelhante a um National Security Council, que abranja todas as funções externas da política externa. Este Relatório teve a característica de ser dos primeiros documentos a relevar a importância que atores privados poderiam ter no exercício da diplomacia pública.

A participação de atores privados pode ser relevante no estabelecimento das estratégias de influência de um ou mais países no atual ambiente comunicacional. Uma possibilidade a considerar poderia passar pela criação de um órgão consultivo que juntasse a participação académica de membros de instituições de ensino e de investigação dos países em causa, bem como a participação de relevantes atores privados com influência global.

Um elemento relevante no estabelecimento das estratégias de diplomacia pública refere-se ao seu financiamento. Dado que as estratégias de diplomacia pública respondem obrigatoriamente a interesses dos respetivos Estados, uma parte fundamental desse financiamento deverá ser pública, de forma a que se dê sempre primazia ao interesse público.

No entanto, num contexto de importantes restrições financeiras, a participação de agentes privados poderá ser relevante, até porque tal como vimos anteriormente (vide ponto 4.11) poderão existir vantagens no exercício por privados de algumas das funções da diplomacia pública, sejam empresas privadas, ou instituições de ensino/investigação, também por questões de eficiência.

Neste contexto, poderá existir espaço para a articulação entre atores públicos e privados de diferentes países tendo em vista a concretização de objetivos comuns num contexto global e que reduzisse a dependência face a outros países ou organizações internacionais.

Outro elemento importante passará pela avaliação. A implementação de uma estratégia com estas características implica a necessidade do estabelecimento de metodologias de avaliação que permita a verificação do cumprimento dos objetivos da estratégia.

Genericamente, podem considerar-se os elementos seguintes na definição de uma estratégia:

- Interação com os média;
- Programas nas rádios e televisões internacionais;
- Parcerias com empresas privadas;
- Exposições;

- Língua;
- Intercâmbios (educação (universidades)/cultura);
- Estabelecimento de portais de Internet e de comunicação interativa que permite a recolha de elementos da opinião pública.

A forma como os diferentes países implementam as suas estratégias de diplomacia pública permite concluir de forma clara, que não existe uma definição clara de diplomacia pública. Pelo que não existe ainda um guião claro a seguir nestas circunstâncias.

No caso do Reino Unido a estratégia de diplomacia pública é vista como parte de uma estratégia mais vasta para derrubar barreiras à comunicação tanto a nível doméstico como no exterior (Kelley, 2009, p. 73). Enquanto que outros países como a Noruega e o Canadá olham para a diplomacia pública como para as restantes atividades diplomáticas.

No caso dos Estados Unidos da América verifica-se uma participação de um conjunto variado de instituições num esforço de grande interdependência. O documento “National Framework for Strategic Communication” da Administração dos EUA (White House, 2010) sublinha a responsabilidade de diversos organismos na comunicação estratégica do governo: National Security Staff; Departamento de Estado; Departamento de Defesa; Broadcasting Board of Governors”; USAID; Intelligence Community; National Counterterrorism Center.

8.1.Características específicas de Portugal

Será útil apontar algumas características específicas no contexto português para situar o ponto de partida da adoção de uma estratégia de diplomacia pública eficaz e para a eventual cooperação ao nível das estratégias de diplomacia pública com restantes países.

Um dos autores que analisou de forma mais profunda a Administração Pública de Portugal, fundamentalmente na ótica da sua estrutura e do uso das tecnologias de

informação, foi Carlos Zorrinho (2005). Este autor aponta duas fragilidades fundamentais em Portugal

Uma Administração Pública que permanece na sua essência hierarquizada, fechada e burocratizada, potenciando custos de contexto e gerando álibis fáceis para todos os fracassos e um processo de qualificação e modernização tecnológica sem adequada contextualização e com fraca integração na cadeia de valor (Zorrinho, 2005, p. 43).

A análise efetuada por Zorrinho em 2005 era um pouco negativa sustentando que

Em todas as análises objetivas ou subjetivas sobre a competitividade económica e social de Portugal, no contexto duma União Europeia alargada e duma globalização generalizada dos fluxos de bens e serviços, a Administração Pública surge como um fator limitativo, um ponto fraco e uma ameaça, tendo em conta em particular o seu modelo organizativo burocratizado, a volatilidade ou a ausência de orientações estratégicas e a consequente desmotivação de muitos dos seus agentes”, concluindo pela existência de um “diagnóstico genérico de baixo perfil que caracteriza a nossa Administração Pública” (ibidem). Zorrinho sustenta que por isso é cada vez maior a “pressão social e política para a modernização da Administração Pública e para o aumento da eficiência e da eficácia do seu desempenho”.

A questão tecnológica é naturalmente salientada, defendendo este autor que vivendo em plena sociedade da informação “não se poderá exigir da Administração Pública igual capacidade e qualidade da decisão e ação (...) por muito capazes, competentes e empenhados que sejam muitos dos seus agentes, se o seu acesso à informação de suporte (...) não for equiparável àquilo que se passa nos exemplos que lhe servem de referência” (idem, p. 44).

Zorrinho (idem) considera que estamos perante “uma janela de oportunidade e perante um novo ciclo geopolítico e de construção do espaço europeu, em que o poder das ideias pode suplantir na sua importância o poder das armas ou o poder dos recursos materiais e financeiros. Este é o tipo de conjuntura em que Portugal pode competir e vencer” (p. 47).

A análise de Zorrinho permite-nos centrar a análise em Portugal na questão tecnológica, mas também na estrutura organizacional, na existência ou não de um enquadramento propício à eficácia no desempenho de funções.

O filósofo Agostinho da Silva, com algum humor refere-se também a esta característica, defendendo que "o Português não gosta de trabalhar. Se há uma tecnologia que trabalhe por ele, ela que avance. Ele tem coisas mais interessantes para fazer como poeta do que a trabalhar. (...) Mas quando é levado a uma função em que tem de trabalhar, ele trabalha" (Silva, citado por Neves da Silva, 2011, p. 128).

8.2. Instituições portuguesas que poderão ser incluídas numa estratégia de diplomacia pública

A análise de dois autores Fiske de Gouveia & Plumridge, realizada em 2005, identificou já algumas instituições que, na sua opinião, são as principais responsáveis pelo exercício de funções associadas à diplomacia pública em diversos países europeus, entre os quais Portugal.

No caso português, consideram que Portugal tem dois institutos que se ocupam, fundamentalmente, de atividades de diplomacia pública na sua conceção mais clássica, o Instituto Camões e a RTP (Fiske de Gouveia & Plumridge, 2005, p. 50).

O Instituto Camões está integrado no Ministério dos Negócios Estrangeiros, e fundiu-se em 2012 com o IPAD, para além das competências que apresentava tradicionalmente, de promoção da língua e da cultura no exterior, de atribuição de bolsas a estudantes estrangeiros, inclui também agora as competências que já eram exercidas pelo IPAD, ligadas à e cooperação e à ajuda ao desenvolvimento.

O Instituto Camões desenvolve a sua atividade predominantemente nas antigas colónias mas também em alguns países europeus, na China e no Japão.

A RTP Internacional e a RTP África, integradas na RTP, transmitem programas para os principais locais de emigração dos portugueses em África, América do Sul e Europa, tendo já um alcance global.

Outras instituições portuguesas poderão enquadrar-se nesse contexto, nomeadamente a AICEP, mas também instituições de ensino superior, de investigação, culturais, religiosas, bem como diversos atores privados com relevância económica e de influência global, ou instituições ligadas à informação e comunicação.

Por outro lado, em consonância com a definição de diplomacia pública por nós aceite, as embaixadas e consulados deverão ser considerados também como atores de diplomacia pública.

Uma proposta possível seria a da transformação do Instituto Camões inspirando-se no trabalho efetuado pela *Japan Foundation*, com uma componente cultural e educacional muito forte, com investimento claro e forte na receção de estudantes e artistas estrangeiros em Portugal tendo em vista o estabelecimento de laços abrangentes, visando não apenas os países e as regiões em que Portugal apresenta já uma diáspora muito significativa.

Neste contexto, uma atenção especial poderia ser dedicado à Ásia e ao Médio Oriente e Magrebe. Deve ser salientado o dinamismo económico do continente asiático e as potenciais oportunidades de investimento existentes.

No segundo caso, como vimos já anteriormente é expectável que as relações entre a Europa e o Médio Oriente e Magrebe venham a ganhar uma importância muito acrescida no futuro, podendo vir a atingir um nível crítico para a Europa.

A maior proximidade cultural e histórica que Portugal, e também Espanha, têm com esses países poderá ser determinante futuramente para estes dois países. Como visto no ponto, a formação de quadros na área da diplomacia pública religiosa é fundamental neste contexto, e deverá ser uma preocupação prioritária na política externa destes dois países.

Outro elemento fundamental é o do Investimento Direto Estrangeiro português no contexto das ex-colónias portuguesas, nomeadamente no Brasil e nos PALOP. Se atentarmos aos dados estatísticos, verificamos que quando comparados com o que acontece no caso espanhol apresentam valores claramente inferiores, apresentando, entanto, a mesma tendência fortemente decrescente a partir do ano 2000 (Noya, 2009, p. 31).

Tal como refere Noya (2009) no que se refere ao caso espanhol, o uso do *soft power* da diplomacia pública poderá ser muito importante para atenuar antagonismos existentes associadas ao período colonial, e a nacionalismos exacerbados e a especificidades políticas e ideológicas, que tendam a prejudicar os interesses e a ação portuguesa nesses países.

8.3. O exemplo de Espanha

Uma análise, mesmo que muito superficial, permite concluir de imediato que Espanha encontra-se substancialmente mais avançada no domínio do exercício da diplomacia pública face a Portugal.

Noya (2009, p. 200) mostra a existência de um ambiente social favorável à existência de ações de diplomacia pública espanhola no contexto latino-americano, demonstrando como o cidadão latino-americano valoriza positivamente a cultura da hispanidade. O mesmo autor refere que um estudo de opinião efetuado aponta para que 72% dos inquiridos esteja orgulhoso do espanhol e da cultura hispânica ou latina.

Ainda no que se refere às ex-colónias, Noya (2009, p. 475) aponta um dado muito relevante, que se refere à contribuição da América Latina para o *soft power* da Espanha no mundo. Trata-se de uma dimensão muito relevante. Em função da existência de uma cultura comum, as antigas metrópoles poderão, nos dias de hoje, fazer uso da contribuição das suas ex-colónias para a sua projeção no mundo. Deste modo, uma estratégia de diplomacia pública deverá também contemplar esta dimensão. Noya propõe a este respeito a existência de uma diplomacia pós-colonial para a Espanha, algo que poderia fazer sentido aplicar-se ao contexto dos dois países ibéricos.

Face à identificação de algum anti-espanholismo, associado à pobreza, pertença a coletivos indígenas ou a ideologia de extrema-esquerda, Noya (2009, p. 504) refere a necessidade de trabalhar para que esse sentimento diminua, sugerindo o uso do *soft power* da diplomacia pública tradicional e da nova diplomacia pública do diálogo, que entronca no espírito da Aliança das Civilizações. Noya observa que os esforços de cooperação de desenvolvimento não estão a ter efeitos na imagem do país, sublinhando a importância de trabalhar com os cooperantes e com as ONG.

Reportando-se ao caso específico da América Latina, Noya recomenda o reforço por Espanha da indústria cultural da região. Em termos mais gerais, considera que a diplomacia pública espanhola na América Latina deverá basear-se no diálogo, não sendo uma diplomacia pública de megafone na mesma linha do proposto pela diplomacia pública baseada no diálogo de Shaun Riordan.

Noya considera que a Espanha deverá desenvolver um aparelho de diplomacia pública na região, devendo chegar mais e melhor aos cidadãos latino-americanos, diretamente a eles para além das relações diplomáticas formais.

Em consonância com as prioridades existentes na União Europeia e com a ação da UE no exterior, Noya (2009, p. 513) sugere a promoção por parte de Espanha da aplicação do compromisso com o meio ambiente e natureza na América Latina.

8.3.1. Possibilidades de cooperação ibérica

Portugal e Espanha têm profundas ligações por todo o mundo e um passado histórico com importantes paralelismos. Hoje prevalecem importantes relações políticas, económicas, sociais, culturais. No entanto, as semelhanças existentes talvez justificassem uma cooperação maior e um olhar mais próximo e comum para o exterior.

Sardica, por exemplo, sublinha as semelhanças entre as duas nações ibéricas e as oportunidades de afirmação do mundo por aproveitar. Fala de uma

Geografia comum, povoamento similar, origem e evolução histórica paralela, contiguidade linguística e idêntico código genético civilizacional (...) construir uma soma que fosse mais do que as partes, mas que respeitasse a autonomia e a integridade dessas mesmas partes, numa ‘saudável confraternização’ para um inter-relacionamento que projetasse a civilização hispânica na Europa, em África e na Ibero-América. (Sardica, 2013, pp. 363-364).

A forte ligação da Espanha a América Latina é uma evidência, e um ativo muito relevante, mas ligações igualmente existem com a Ásia e com África. Por outro lado, Portugal tem uma forte relação com África e também com a América Latina, e raízes históricas muito relevantes na Ásia. Nos dois casos, deve ser enfatizada a importância

da língua enquanto instrumento de *soft power*, potenciada fundamentalmente pelas ex-colónias.

Face a este contexto, poderá questionar-se se Portugal e Espanha terão condições para cooperar de forma muito ativa e próxima no estabelecimento das respetivas estratégias de diplomacia pública, que poderia passar inclusivamente pela conceção de complementos autónomos à representação comum da UE no exterior que se possibilitasse uma maior afirmação ibérica a nível global.

Pelo que, a partir da análise efetuada nos capítulos anteriores e das áreas que foram consideradas mais relevantes, apresentam-se seguidamente algumas propostas de ação com o intuito de fundamentar uma possível estratégia de diplomacia pública tomando como referência as realidades de Portugal e Espanha.

8.4. Diplomacia pública religiosa

Historicamente, Portugal e Espanha trilharam caminhos muito semelhantes no que à religião diz respeito. Como vimos acima, estes dois países tiveram um papel fundamental na expansão do Cristianismo pelo mundo, iniciando um conjunto de atividades que à luz dos conceitos de hoje poderão ser designadas por diplomacia pública religiosa.

Neste sentido, a institucionalização de uma ação aprofundada no domínio religioso por parte de cada um dos países poderia, ser muito importante para a afirmação de cada um dos países ibéricos.

Por outro lado, a semelhança dos caminhos percorridos poderá, a partir do aproveitamento dos recursos dos dois países neste domínio, gerar sinergias, que potenciassem a ação dos dois países a este nível.

Tal cooperação poderia contribuir para sublinhar o papel da religião na expansão ibérica, enaltecendo o respeito e a abertura existentes por parte dos países ibéricos às diferentes confissões religiosas. Trata-se de algo sustentado na história, dado que a Península Ibérica apresenta uma herança rica relativa ao Judaísmo, ao Islamismo, para além do Cristianismo, claramente predominante e muito influente.

Por outro lado, enaltecendo o bom relacionamento existente entre autoridades estatais e religiosas nos dois países, num contexto de liberdade religiosa, em que o papel da religião na sociedade é respeitado e enaltificado, e em que os atores religiosos têm um papel ativo em importantes funções da sociedade, e em que os argumentos religiosos e não religiosos são igualmente aceites.

Esta dimensão deveria impulsionada por pessoas com conhecimentos sólidos em matérias de cultura religiosa capazes de entender a sua importância em diferentes contextos culturais. Uma das áreas a merecer um acompanhamento mais próximo será a do Islão dadas as próximas relações de vizinhança que os dois países têm com países islâmicos a sul, os quais deverão ser prioritários no estabelecimento de ações de diplomacia pública.

Seria recomendável também que de um modo geral todos os atores da diplomacia pública tivessem formação em princípios religiosos e quanto ao papel das diversas religiões em diversas sociedades, estabelecendo-se também canais de comunicação permanentes com especialistas religiosos, adotando algumas das práticas previstas na diplomacia baseada na fé criada nos EUA.

Por outro lado, o fomento do entendimento e compreensão junto dos líderes religiosos dos países ou comunidades alvo como forma de atingir os objetivos previstos, incentivando também a cooperação pacífica entre entidades políticas e religiosas com o intuito de evitar a ocorrência de conflitos, incluindo os atores religiosos nos esforços de convivência social harmoniosa e pacífica.

Com esse objetivo, poderá ser útil relevar a existência de liberdade religiosa como valor fundamental nas sociedades dos dois países e de bom relacionamento entre as entidades políticas e religiosas nos países da Península.

O recurso a capelões, tal como sugerido por Johnston (2006), ou a outros especialistas em religião e atores religiosos com experiência nos territórios ou comunidades alvo, nomeadamente em atividades locais de cooperação e desenvolvimento poderá ser fundamental neste contexto, particularmente em situação de conflito.

Johnston defende ainda a criação de attaché religiosos dentro dos serviços diplomáticos que fossem colocados em missões em países em que a religião tenha particular importância.

A elaboração de uma estratégia de diplomacia pública deverá ter em conta de forma muito clara que só poderá ser bem-sucedida através de uma adequada compreensão dos valores religiosos nas comunidades alvo, dimensão infelizmente muito negligenciada na literatura existente relativa ao exercício da diplomacia pública.

8.5. Diplomacia cultural

A diplomacia cultural é um elemento fundamental na definição de uma estratégia pública de qualquer país. Como vimos anteriormente no capítulo 6, para Arndt, trata-se do primeiro recurso a ser utilizado.

No que se refere a Portugal, mas sobretudo no que concerne a Espanha existe já um conjunto relevante de instituições a operar no domínio da diplomacia cultural.

Partindo das funções atualmente já exercidas pelo Instituto Camões em Portugal e por AEI, Instituto Cervantes, Fundación Carolina, SEACEX ou SECC em Espanha, poderão ser encontradas dimensões associadas à diplomacia cultural dos dois países passíveis de uma ação muito mais forte no âmbito da diplomacia pública dos dois Estados.

Por outro lado, poderão ser encontrados novos instrumentos, cuja implementação, em função do respetivo custo ou complexidade, poderá ser mais facilmente concretizada através da cooperação entre os dois países ibéricos.

Uma boa referência de partida poderá ser a da *Japan Foundation* e dos seus programas presentes globalmente em torno da promoção das artes e da cultura, da facilitação de programas de instrução linguística e do apoio a estudos japoneses, em que se procura chegar de forma muito direta a classes determinadas das comunidades alvo.

Uma proposta relevante neste domínio poderia passar pela criação de plataformas digitais comuns nas duas línguas para regiões ou países diferentes adaptadas ao respetivo contexto cultural num âmbito mundial, fomentando a existência

de mecanismos de conversação *online* permanente global, gerando o debate e informando e persuadindo audiências. Este é um domínio em que os diplomatas públicos deverão estar especialmente habilitados para entender as culturas, princípios e valores das audiências-alvo num contexto digital.

Outra referência relevante é o do *British Council*, que desempenha, há muitos anos, um conjunto de atividades muito relevantes no âmbito educacional e cultural e tem uma excelente reputação no exterior. Como refere Noya (2007, p. 266) entre os objetivos fundamentais do *British Council* no âmbito da gestão de notícias, está a procura de uma diferenciação da sua política externa da política externa ocidental global e construindo uma credibilidade própria e ao nível da comunicação estratégica negar a existência de um choque de civilizações procurando assegurar uma continuidade comunicacional entre as sociedades ocidentais e o Islão.

A aplicação do exemplo britânico poderia permitir a manutenção das diversas funções da diplomacia pública em diferentes organismos. A função *advocacy* permanece no *Foreign and Commonwealth Office* onde existe uma divisão de diplomacia pública, enquanto que a diplomacia cultural e de troca é da responsabilidade do *British Council*, o serviço de transmissão internacional permanece da responsabilidade da BBC, sendo que a operação tem sido coordenada por um *Public Diplomacy Board* (Cull, 2009B, p. 25).

A criação de uma instituição análoga ao *Public Diplomacy Board* que coordenasse algumas dimensões da diplomacia cultural e académica nos dois países ibéricos poderia possibilitar uma maior visibilidade e eficácia no acesso aos públicos-alvo e na eficácia das estratégias de diplomacia pública dos dois países.

No âmbito desta instituição, a cooperação de entidades privadas poderia ser também muito relevante, nomeadamente no que se refere ao setor dos média e entretenimento que, pela sua abrangência global, estarão muito mais aptos a aconselhar eficazmente e a partilhar meios que permitam às autoridades públicas uma ação mais abrangente ao nível da política cultural e ter um *feedback* relativamente às ações empreendidas.

Dentro da cooperação cultural é muito relevante o impacto da rádio e da televisão. A este respeito, refira-se o exemplo da BBC tanto na rádio como na televisão apresenta uma relevância enorme.

A cooperação neste domínio poderia ser também muito relevante particularmente através da utilização de plataformas comuns e de outras sinergias.

O caso alemão poderá ser também útil dado que também existe uma separação entre as instituições que exercem as diferentes funções de diplomacia pública no caso alemão. A diplomacia pública alemã é dirigida pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros alemã, onde também se enquadram as relações com a imprensa e os *public affairs*, enquanto que a educação e as relações culturais está fundamentalmente centrado no Goethe Institut. Ao nível das emissões internacionais tem um papel central a Deutsche Welle.

No que se refere especificamente à televisão e à rádio, apesar de no caso de Espanha o grupo RTVE ter já uma grande importância na emissão internacional, como refere Noya (2007, p. 440) não se pode considerar ainda que tenha uma presença global consolidada, ao nível de outras estações. Pelo que exemplos como os acima referidos ou do canal francófono TV5, com uma grande presença no continente africano, poderão servir de referência para uma ação mais abrangente.

Ao nível da emissão internacional um exemplo útil é também o chinês. A emissão internacional representa um aspeto chave da diplomacia pública chinesa o que se reflete na presença multimédia internacional do país, com um investimento muito forte em meios como a China Radio International (CRI), China Central Television (CCTV), a agência de notícias Xinhua e o jornal China Daily. A CRI criou um serviço online com um conjunto de notícias, vídeos, e conteúdos culturais num conjunto vasto de redes com transmissão em inglês, espanhol, francês, alemão, japonês, português, russo e coreano. A CRI está a ser usada em conjunto com os objetivos da diplomacia cultural articulando-se com a ação dos Institutos Confúcius, por exemplo, no que se refere à promoção da língua.

Em todos estes domínios é fundamental uma participação muito firme e ativa nas redes sociais.

O Ministério dos Negócios Estrangeiros espanhol promove bolsas, intercâmbios universitários e a promoção da educação, sobre tudo da área da América Latina e das Caraíbas, mas também Norte de África e Médio Oriente (Fiske de Gouveia & Plumridge, 2005, p. 52), enquanto que o homólogo português apresenta uma maior ação em África e Brasil.

No entanto, deverão ser reconhecidos os esforços com alguma abrangência já efetuados em Espanha no domínio da diplomacia pública bastante mais significativos que os já desenvolvidos em Portugal.

Entre os instrumentos da nova diplomacia pública espanhola, podem contar-se (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2008):

- Instituto Cervantes, criado em 1991 como parte do Ministerio de Asuntos Exteriores e da Agência de Cooperação Espanhola, para ensinar e aumentar o conhecimento e prática da língua espanhola e da cultura em espanhol.
- Casa de América, constituída em 1992 como um consórcio entre o Ministerio de Asuntos Exteriores, a Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid, para juntar os dois lados do Atlântico, para fomentar o melhor conhecimento entre os povos ibero-americanos, promovendo o debate e reflexão sobre temas de conteúdo cultural, artístico, social, económico e político;
- Casa Ásia, constituída em 2001 através de um consórcio entre o Ministerio de Asuntos Exteriores, la Generalitat da Catalunha, e o Ayuntamiento da Catalunha. A sede está em Barcelona, tendo uma delegação em Madrid. Tem como objetivo facilitar os contactos institucionais, empresariais, culturais e sociais entre a Ásia, o Pacífico, Europa e Espanha;
- Casa Árabe, criada em 2006, visa a interação e cooperação entre Espanha e o Mundo Árabe em áreas como diplomacia pública, cultura, educação, publicações, economia, investigação, sociopolítica;
- Casa África, resulta do esforço do Ministerio de Asuntos Exteriores, Agência Espanhola de Cooperação Internacional e Desenvolvimento e das autoridades públicas de Canárias. A sua sede localiza-se em Las Palmas de Gran Canaria, tendo sido inaugurada em 2007;

- Casa Sefarad Israel, resulta de um consórcio entre o Ministerio de Asuntos Exteriores, a Comunidad de Madrid e o Ayuntamiento de Madrid, tendo como objetivo estabelecer relações de amizade entre Espanha, Israel e as Comunidades judaicas de todo o mundo

8.6. Institucionalização da cooperação científica

Este é um dos domínios da diplomacia pública em que mais poderia justificar-se a cooperação entre os dois países ibéricos pela obtenção de sinergias e de efeitos de escala.

A institucionalização da cooperação neste domínio permitiria a mobilização de recursos científicos de cada um dos países na busca de respostas de problemas de uma natureza global, e que sejam relevantes em audiências alvo.

A este respeito, um dos exemplos mais bem-sucedidos é claramente o japonês, que visa responder a ameaças como o aquecimento global, as doenças infecciosas e questões energéticas (Yakushiji, 2008), sendo uma das principais facetas do *soft power* japonês (Aizawa et al, 2007, p. 1).

A concertação de estratégias neste domínio teria necessariamente de estar preparada para o trabalho em equipa e para a cooperação com outros países, para além dos ibéricos, dado que “estes problemas diplomáticos não poderão ser resolvidos a não ser que os países de todo o mundo usem ciência e tecnologia avançada através da cooperação e coordenação internacionais” (Government of Japan, 2008, p. 6).

O programa japonês, em consonância com os objetivos de política externa do país procura especificamente o aumento da cooperação científica e tecnológica com Países em Desenvolvimento. Este é um contexto em que por razões históricas os países ibéricos poderiam ter alguma facilidade participar de forma eficaz e estabelecer laços sustentados. Para além disso, o programa japonês procura uma liderança mundial na diplomacia ambiental (em que a questão da água assume uma importância muito grande) e o reforço de redes de cooperação científica e tecnológica (Aizawa et al, 2008, pp. 2-3), de enorme relevância para os países da Península Ibérica.

No contexto japonês, uma instituição a este nível tem também como objetivo o apoio a empresas privadas japonesas a atuar nos domínios referidos, sendo esta uma dimensão em que as parcerias público-privadas mais poderão fazer sentido.

Para isso tem promovido “diversas trocas internacionais de informação em Ciência e Tecnologia, incluindo o intercâmbio internacional de investigadores, investigação conjunta e difusão internacional de informação relativa a Ciência e Tecnologia” (Government of Japan, 2008, p. 4).

É muito acentuada a falta de conhecimento das questões associadas à ciência e à tecnologia entre os agentes diplomáticos e especialistas em política internacional. Um dos obstáculos referidos é o facto da criação e da comercialização de novas tecnologias estar fundamentalmente nas mãos de grandes empresas.

No entanto, a criação de mecanismos específicos de cooperação ibérica neste domínio poderia possibilitar um aproveitamento mais eficaz dos recursos de investigação existentes nos dois países, envolvendo as comunidades académicas científicas dos dois países e importantes atores privados dotados de importantes competências tecnológicas, através de parcerias público-privadas.

O Laboratório de Ibérico Internacional de Nanotecnologia – INL, criado conjuntamente pelos governos de Portugal e Espanha em 2009, sedado em Braga junto das instalações da Universidade do Minho é um bom exemplo do tipo de cooperação que poderá ser efetuada no domínio científico entre os dois países ibéricos e com capacidade para a projeção de uma imagem sólida dos dois países a nível global neste domínio.

8.7. Criação de mecanismos de diplomacia pública no âmbito militar

Como vimos em capítulos anteriores a participação de entidades militares na estratégia de diplomacia pública de um país poderá ser extremamente importante.

A este nível, para além da sua sensibilidade para a defesa da segurança nacional nos mais variados contextos, será necessário ter em conta que as forças militares representam muitas vezes o primeiro contacto de audiências externas com o país. Esta

realidade é particularmente visível em situações de conflito, mas também em situações de crise humanitária ou de catástrofes naturais.

Por outro lado, a segurança nacional defende-se hoje em domínios distintos. Face à existência de novas ameaças, a segurança nacional passa hoje também e relativamente mais, pela cooperação internacional e pela imagem nacional no exterior, sendo requerido às forças militares um papel muito ativo no exercício do *soft power*, por exemplo através de ações de diplomacia pública.

Pelo que a preparação e formação do setor militar em domínios associados à diplomacia pública é muito relevante.

Embora se tratem de atividades distintas nos seus fundamentos, existem, como refere Greenspan (2008) cada vez mais pontos em comum entre a diplomacia pública e as operações de informação no âmbito militar, dado que em ambos os casos é crucial a identificação de fatores políticos e culturais que facilitem o contacto com as opiniões públicas.

Por outro lado, a expressão ‘operações de informação’ é cada vez mais relevante fora do contexto específico militar. Como vimos anteriormente, há quem defenda que no futuro os papéis da CIA e das forças armadas poderão fundir-se, aumentando os serviços de informações o seu peso face aos riscos às complexidades verificadas no mundo (Kaplan, 2000, p. 105), o que evidencia a necessidade de coordenação entre as ações civis e militares e de compatibilização entre o *hard* e o *soft power*.

No entanto, a aproximação entre dimensões tipicamente associadas à política externa e à militar tendo em vista a criação de uma grande estratégia, como defende Lenczowski (2011) exige uma aproximação entre duas culturas distintas e uma grande capacidade de comunicação.

Nesta perspetiva, como sustenta Lenczowski, existe a necessidade de uma integração estratégica das prioridades diplomáticas no exterior que abranja a participação militar neste domínio, através de operações de estabilização, operações de manutenção de paz, operações especiais, e todo o âmbito de competências de contrainsurgência.

Numa perspetiva inversa, há que ter em conta que se verificou também uma alteração nos recursos relevantes para o sucesso de operações no âmbito militar. Como refere Hallams (2010) o *Twitter*, *YouTube*, *Facebook* e os blogues tornaram-se hoje tão importantes para os resultados estratégicos das operações militares como as balas, tropas e o poder aéreo.

Para além dos exemplos vistos acima no que se refere aos EUA, sublinhe-se a ação das Forças Armadas Alemãs neste domínio através do Batalhão de Operações Psicológicas 950 que edita revistas para cidadãos bósnios e kosovares e a rádio “Sada-e Azadi em Kabul (Zollner, 2009, p. 262).

8.8. Criação de programas de formação permanente para profissionais de diplomacia pública

Dado que o exercício da diplomacia pública requer o domínio de importantes competências ao nível das tecnologias de informação e comunicação e dado que tais competências requerem cada vez mais necessidades de formação permanente, poderia ser útil a adoção de programas de formação permanente para os profissionais de diplomacia pública com o recurso a especialistas reputados em diferentes áreas.

Neste sentido, deverá contemplar uma formação intensiva em sistemas de informação, com o recurso a especialistas em Internet, segurança digital ou criptografia, a preparação intensiva em ferramentas comunicacionais que permitam a comunicação efetiva com as diversas audiências externas, que possibilitem a implementação de estratégias adequadas em rede, ou a partilha de sistemas operacionais quando a cooperação internacional seja requerida.

O atual ambiente comunicacional requer que os profissionais de diplomacia pública tenham elevada autonomia, criatividade e sejam capazes de trabalhar em rede, pelo que os programas de formação deverão prever esta componente e prever o seu enquadramento em organizações que deverão ser flexíveis e menos hierarquizadas, promovendo o contacto dos seus funcionários com o exterior e a sua criatividade e capacidade de exercer influência.

8.9. Criação de mecanismos de integração de privados nas atividades de diplomacia pública

No atual ambiente comunicacional a cooperação entre entidades públicas e privadas no âmbito da diplomacia pública parece ser cada vez mais relevante.

Vimos anteriormente que foi o sector privado a liderar a revolução das comunicações não tendo os governos acompanhado essa evolução a um ritmo semelhante, estando muitas das principais competências nesta área em empresas privadas. Por outro lado, as empresas privadas são mais flexíveis o que poderá permitir uma maior flexibilidade na implementação de uma estratégia de diplomacia pública, sobretudo num contexto de interatividade comunicacional permanente que requer respostas imediatas e monitorização constante.

As empresas deverão trabalhar em conjunto com as associações de negócios para apoiar reformas de diplomacia pública. As empresas deverão ceder os conhecimentos ao governo federal: tecnologia para agilizar os processos de vistos; treino em média para os agentes diplomáticos, habilitações em *marketing* e comunicações; ferramentas analíticas e organizacionais.

Por outro lado, o envolvimento do sector privado é primordial na captação de financiamento, particularmente no atual contexto económico.

Outro aspeto fundamental a justificar o recurso a atores privados refere-se à credibilidade que organizações não-governamentais e outros atores não estatais têm perante públicos externos face aos atores estatais na comunicação efetuada com essas audiências.

Um dos domínios em que a utilidade das parcerias entre entidades públicas e privadas é talvez mais visível é o da marca país, pelo que poderá justificar-se a criação de parcerias público-privadas com o intuito de gerir a marca dos dois países, enaltecendo as principais vantagens competitivas de cada um dos países.

Existe neste domínio, um trabalho já bastante sustentado em Espanha. No entanto, em Portugal o trabalho realizado é ainda diminuto.

Por outro lado, como refere Rana (2011, p. 89) a marca país abrange um conjunto vasto de dimensões, algumas para além do alcance do governo de um país.

A dimensão comercial é muito relevante na afirmação dos Estados a nível global, pelo que o envolvimento de atores privados com importante presença a nível do comércio global poderá ser muito útil no desenvolvimento das estratégias de diplomacia pública dos dois países, por exemplo, no que se refere a atores no domínio das telecomunicações ou do turismo, ou ainda de grupos de média com implementação internacional que facilitem a implementação de estratégias ligadas à implementação das marcas-país dos dois países ibéricos.

Por outro lado, tendo em conta o objetivo de criação de relações com sentido entre o governo e jornalistas estrangeiros, a intermediação de atores privados poderá facilitar a abrangência e eficácia dessa relação.

O exemplo do Japão é também muito relevante neste domínio, dado que o *branding* japonês assenta, em grande medida em parcerias público-privadas em domínios como produtos culturais e indústrias criativas.

Por outro lado, como vimos anteriormente, alguns autores como Bruce Gregory (2006, p. 4) entendem mesmo que o exercício da diplomacia pública depende mesmo de parcerias público-privadas. No entanto, toda a cooperação de atores privados deverá ter em conta a premissa de que a defesa do interesse público deverá sempre prevalecer sobre interesses privados, procurando-se otimizar as situações em que os interesses são comuns, mas impedindo sempre situações que prejudiquem os interesses dos Estados.

A execução de uma estratégia com estas características, tendo em vista cobrir o espaço existente entre as iniciativas públicas e privadas poderia estar a cargo de uma instituição semelhante à *Corporation for Public Diplomacy* independente e não lucrativa, proposta pelo *Council on Foreign Relations* (2003) para o contexto dos EUA.

Outro aspeto fundamental no estabelecimento de mecanismos de cooperação no âmbito de estratégias de diplomacia pública é o da avaliação da eficácia das ações empreendidas.

Neste domínio, a criação uma estrutura completa de avaliação da eficácia dos esforços de cooperação seria fundamental, podendo passar por uma instituição específica para estudos de opinião com a participação de privados, como elemento fundamental de avaliação do trabalho dos diplomatas públicos.

O Ministério dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca apresenta os seguintes objetivos para a avaliação da iniciativa de diplomacia pública (2007, p. 7):

- Qual foi o efeito da comunicação face ao planeado?
- O que correu bem e o que correu menos bem?
- Revisão dos recursos consumidos;

E as seguintes questões de avaliação:

- Descrição da atividade/projeto/comunicação e seu objetivo;
- Descrição do processo de implementação (avaliação);
- Receção do grupo-alvo da atividade;
- Cobertura pelos média;
- Conclusão: o objetivo foi atingido?;
- Lições aprendidas: o que pode ser feito melhor da próxima vez?

8.10. Cooperação e desenvolvimento

Como refere Copeland (2009, p. 254) um dos objetivos fundamentais de qualquer ação diplomática é o de procurar eliminar as causas do subdesenvolvimento e a melhoria das condições de vida das pessoas.

Este é um domínio em que tanto Portugal como Espanha têm condições propícias para atuar, em resultado de ricas heranças históricas e culturais.

Uma afirmação forte dos dois países ibéricos neste domínio poderá ser fundamental para a aquisição de uma maior presença a nível global, particularmente, nas regiões com maiores afinidades culturais aos países ibéricos como é o caso das ex-colónias.

A cooperação ao nível da diplomacia pública no domínio da cooperação e desenvolvimento deverá, prever uma colaboração entre os diplomatas públicos e profissionais daquelas áreas, nomeadamente organizações não-governamentais, instituições académicas e científicas e instituições religiosas.

Ao lidarem com as questões do desenvolvimento, os diplomatas poderão ter um papel chave na segurança internacional.

Neste âmbito um exemplo a seguir poderia ser o do THW “embaixador humanitário no exterior” (Zollner, 2009). Trata-se de uma agência federal alemã que visa o apoio à gestão de catástrofes.

9. Conclusão

A era de comunicação global, tal como definida por Rhonda Zaharna caracteriza-se por uma comunicação global, não intermediada, que ocorre livremente vinte e quatro horas por dia por todo o mundo, potenciando interesses comuns e mobilizando causas. Deste modo, o ciberespaço transformou-se num palco privilegiado de interação social, mas também de ativismo político.

Deste modo, movimentos ecologistas, de defesa dos direitos humanos, movimentos religiosos, nacionalistas ou associados às mais diversas causas sociais manifestam-se na e através da Internet. “O ciberespaço converteu-se numa ágora eletrónica global onde a diversidade do descontentamento humano explode numa cacofonia de pronúncias” (Castells, 2007, pp. 167-168).

Estas manifestações expressam-se muitas vezes através de situações de conflitualidade social no ciberespaço que requerem uma resposta diplomática adequada dos Estados ao nível da diplomacia pública. O domínio do ciberespaço através de extensas estratégias de diplomacia pública tenderá a ser cada vez mais crucial para a concretização dos objetivos de política externa dos Estados.

Fenómenos como o ativismo e hacktivismo tendem a ser formas de contestação cada vez sérias e de consequências cada vez mais gravosas para os Estados e para as suas instituições.

Uma das mais eficazes formas de os Estados combaterem o *hacktivismo* será através de estratégias de diplomáticas em rede, concertadas entre diversos Estados, em virtude na natureza transnacional de muitos das organizações que se dedicam ao *hacktivismo*, e ao recurso a estratégias de diplomacia pública que respondam à argumentação política dos *hacktivistas*.

Neste contexto, o fenómeno *Wikileaks* representou um momento muito relevante, que revelou a diplomacia como algo presente no domínio público, e escrutinável pelo cidadão comum.

A era da comunicação global é um contexto particularmente apropriado para a diplomacia pública. Face aos desafios da atual era de comunicação global, a

comunicação direta com as populações externas, a compreensão das suas culturas e a capacidade para entender os novos meios e dispositivos de comunicação existentes são cruciais para que uma estratégia diplomática seja bem-sucedida. A disciplina diplomática que melhor se adapta a este contexto é a diplomacia pública.

A definição de diplomacia pública apresentada por Daryl Copeland está de acordo com a perspetiva seguida no presente trabalho. Considera que a diplomacia pública como o “conjunto de atividades dirigidas ao exterior, por representantes nacionais com o objetivo de identificar objetivos comuns e potenciais áreas de colaboração com públicos no exterior” (Copeland, 2009, p. 163). Estes públicos incluem a população em geral, grupos especiais de interesse, os média, a sociedade civil, líderes de opinião, entre outros.

Privilegia-se, assim, neste trabalho uma ótica da diplomacia pública que se baseia fundamentalmente na cooperação e colaboração entre Estados e povos, em detrimento de outras definições que se suportam mais na influência e *lobby* exercidos pelos Estados sobre as populações. Privilegia-se neste trabalho a lógica cooperativa em detrimento de uma lógica impositiva e manipulatória ou propagandística.

A perspetiva de Mark Leonard é também valorizada neste contexto. Este autor, (citado por Kelley, 2009, p. 74), considera que a diplomacia pública se refere à construção de entendimentos, entendendo as necessidades de outros países, culturas e povos, comunicando o nosso ponto de vista, corrigindo mal-entendidos, procurando áreas em que se possam encontrar causas comuns.

A diplomacia pública é encarada, cada vez mais, como a diplomacia adaptada à era da globalização. O papel dos diplomatas está cada vez mais associado à comunicação global, para audiências vastas e através de novos meios de comunicação, e envolve cada vez mais a construção de redes, o trabalho em cooperação com outros Estados, traduzido por exemplo na afirmação de blocos regionais, à elaboração de estratégias de comunicação adaptadas ao contexto atual, a inclusão de contributos do sector privado e em que a influência se exerce muito mais através do *soft power* e do estabelecimento de afinidades culturais, históricas ou religiosas, que através de qualquer forma de coerção ou imposição.

Este é um desafio chave para os Estados, que enfrentam desafios muito diversos na atual era e um conjunto muito alargado de concorrentes que capturam cada vez mais as suas funções, nomeadamente, no que se refere à comunicação com cidadãos externos fazendo uso de informação anteriormente secreta e exclusiva dos Estados.

O acesso generalizado a fontes de informação e à computação em rede veio gerar concorrência à atividade diplomática tradicional (ONG, mídia, organizações terroristas, organizações ambientais, agentes individuais). São diversos os atores que aproveitam os recursos propiciados pelas TIC para interferir em acontecimentos de natureza global, influenciando-os e reduzindo o campo de ação dos Estados.

Muitas dessas organizações têm uma natureza não estatal, que vêm demonstrando uma maior capacidade para se organizarem em redes flexíveis e ágeis que os atores estatais, e a sua interconexão em redes transnacionais estão a aumentar a sua influência global. À medida que a força de atores não estatais em rede aumenta, a natureza da política mundial promete tornar-se menos centrada no Estado.

A incapacidade dos Estados muitas vezes agirem em rede explica, em grande parte, a perda de poder relativo dos Estados, num contexto em que “quem atuar de forma mais hábil nas redes ganhará vantagem” (Ronfeldt & Arquilla, 2001, p. 2).

Como refere Copeland, é necessária uma redefinição da estrutura dos ministérios adaptando-as ao contexto do século XXI, abraçando a diplomacia pública como modelo fundamental de atuação para assegurar eficácia na sua intervenção (Copeland, 2009, p. 200).

Trata-se de privilegiar transformações internas que favoreçam uma estrutura organizacional mais flexível e ágil, com maior interdependência e autonomia dos agentes diplomáticos, e os dotem de capacidade de comunicação intercultural, incluindo conhecimentos de relações públicas e de *branding* (Copeland, 2009, p. 161).

A menor competência no exercício das suas funções tradicionais poderá implicar uma perda de influência significativa dos Estados, num contexto em que as formas de organização menos flexíveis e mais rígidas tendem a ter mais dificuldade em subsistir.

Esse tipo de organização tende a perpetuar mecanismos que bloqueiam a autonomia e flexibilidade dos seus funcionários, colocando-os em desvantagem face aos

agentes privados. A absorção daqueles em tarefas burocráticas e rotineiras, reduz a sua eficácia e capacidade de concretização das metas estabelecidas pela organização.

A existência de processos de decisão excessivamente hierarquizados, reduz a capacidade de criar e de inovar, limitando de forma muito extensa a capacidade de atuação das organizações. As estruturas organizacionais deverão estar hoje adaptadas ao atual ambiente comunicacional devendo privilegiar as redes, a flexibilidade e a capacidade de interligação entre estruturas e instituições distintas.

Neste sentido, propõe-se aumentar o contacto e trabalho comum entre diplomatas e profissionais da ajuda ao desenvolvimento, criando novas relações com os média, sector privado, ONG, diáspora, grupos religiosos e comunidade académica.

A incapacidade da diplomacia tradicional em responder aos desafios do século XXI e de corresponder às expectativas da globalização, poderá conduzir ao fracasso de diversas questões de natureza global, de natureza política, ambiental, económica ou científica, que terá de ser ultrapassada através do recurso a uma atividade diplomática mais adaptada a uma era de comunicação global.

No atual ambiente comunicacional, a sociedade organiza-se cada vez mais em rede, comunicando de forma permanente e interativa a nível global, num ambiente de uma grande abertura, e num contexto de acesso generalizado à informação por cidadãos anónimos, o que leva a que seja crucial para os Estados a sua relação direta com cidadãos externos, e a capacidade para escutá-los. A melhor forma de o conseguir será provavelmente através da implementação de estratégias de diplomacia pública adaptadas ao atual ambiente comunicacional.

O recurso a aplicações *Web 2.0* como o trabalho cooperativo em rede (*wikis*), os blogues e redes sociais como o *Facebook*, *Youtube* e o *Second Life* podem reforçar as relações existentes e construir novas, pela educação e mobilização dos cidadãos, encorajando a co-criação de políticas.

Deverá ser sublinhado o enorme potencial que as redes sociais oferecem para a diplomacia pública. Pela sua abrangência global, trata-se de espaços privilegiados para influenciar os públicos externos, permitindo moldar a construção de uma imagem ou perceção favoráveis de um Estado junto de audiências externas muito vastas (Mendonça, 2011, p. 41).

É muito importante que os governos se empenhem neste domínio, caso contrário, correm o risco de que a imagem do país para o exterior nas redes sociais, seja criada por cidadãos individualmente que podem distorcer a imagem ou a mensagem que pretende passar para o exterior. De facto, se uma campanha for efetuada, por exemplo, por uma ONG num espaço virtual e conseguir chegar a um número importante de cidadãos, isso poderá vir a ter repercussões noutros meios de comunicação, forçando, cada vez mais, os governos a uma reação nesse mesmo contexto virtual.

Armstrong afirma mesmo que “as redes sociais são diplomacia”, permitindo o envolvimento internacional direto e indireto dando poder aos indivíduos e grupos e sendo uma ferramenta fundamental na educação, encorajamento, das pessoas na participação (Armstrong, 2009B).

O papel da diplomacia pública poderá ser o de dar coerência a atividades de diferentes departamentos governamentais, gerando sinergias e construindo uma narrativa comum para o exterior.

Considera-se necessário o uso da Internet como multiplicador da diplomacia pública, e aproveitar o facto de ferramentas como as redes sociais estarem a multiplicar as capacidades das embaixadas de uma forma que não era possível apenas presencialmente, o que conduz a uma centralidade da diplomacia pública na política externa no contexto do atual ambiente comunicacional.

É muito relevante o investimento neste domínio, dado que se os funcionários estiverem limitados “nas formas como podem contactar com indivíduos, particularmente nos meios de comunicação, as conversas irão continuar sem eles, e a capacidade de ouvir, comprometer ou influenciar será perdida” (Fisher, 2010, p. 14).

Pelo que uma estratégia de diplomacia pública, deve começar pela escuta, e só depois agir a partir do que foi escutado. Uma dificuldade adicional centra-se no facto de tal ter de ser feito num ambiente de mudança permanente e de evolução tecnológica constante. Como refere Seib (2012) o difícil desafio dos diplomatas de hoje “é o de combinar velocidade com sabedoria” (p. 87).

Um dos elementos fundamentais neste contexto refere-se à exploração e desenvolvimento da marca-país. A marca de um país tornou-se um vetor chave de influência no atual ambiente comunicacional e uma fonte de legitimidade e

credibilidade, com um peso significativo, por exemplo, na capacidade de atrair investimento e de estabelecimento de relações comerciais. O diplomata público deverá gerir e desenvolver a marca nacional, usando o seu *soft power* para alavancar recursos e defender interesses nacionais, tendo sempre presente que a perceção de um país reflete-se rapidamente nos seus interesses nacionais.

Hoje é necessário contactar diretamente com os públicos externos e influenciar a opinião pública internacional, tanto as massas como as elites.

A marca-país é também um elemento cada vez mais marcante no âmbito da diplomacia pública, e com importantes repercussões económicas para os Estados.

Este é um dos domínios em que a parceria entre entidades públicas e privadas para justificar-se mais, particularmente em domínios culturais e em feiras de promoção e em exposições em diferentes domínios.

Os programas culturais e educacionais continuam a assumir também uma importância muito grande, e a ter uma enorme eficácia na capacidade de exercício de influência pelos Estados. Apesar de todas as evoluções tecnológicas, o contacto pessoal continua a ser fundamental para a atividade diplomática, permitindo o estabelecimento de laços afetivos e a dissolução de equívocos ou antagonismos. Os programas Fulbright de intercâmbio académico foram muito relevantes desde os tempos da Guerra Fria e continuam hoje a ter uma enorme relevância para os interesses dos EUA.

Outro aspeto relevante no atual contexto refere-se à associação da diplomacia à investigação e desenvolvimento, com um acompanhamento próximo de ações ligadas à ciência e tecnologia.

Assuntos como as doenças infecciosas, degradação ambiental, crimes eletrónicos, armas de destruição maciça e os impactos das novas TIC ganharam uma importância global acrescida e passaram a ser do interesse de todos os Estados, requerendo uma preparação científica sólida prévia (UNCTAD, 2003, p. 4).

A ajuda ao desenvolvimento é também uma dimensão muito relevante. A diplomacia da ajuda é uma dimensão multifacetada da diplomacia pública que não apenas dá assistência aos países necessitados, como também ajuda na concretização dos objetivos de política externa do país dador (Leight, 2010).

Será por isso aconselhável que os Estados, no estabelecimento da sua estratégia, utilizem a possibilidade de se associar ou de promover ONG que, para além da credibilidade, tenham a flexibilidade suficiente para agir rapidamente no terreno e escolher os canais de comunicação mais adequados.

O envolvimento de entidades militares poderá ser também muito importante. A dimensão da segurança nacional deverá ser também considerada nas estratégias de diplomacia pública, o que pressupõe uma harmonização entre recursos associados ao *hard* e ao *soft power*, tornando instrumentos *soft* poderosos, e críticos para uma política externa bem-sucedida. Nas palavras de Ronfeldt e Arquilla (2009, p. 359), as guerras das ideias estão aí e necessitam de estratégias adequadas de diplomacia pública.

A noção de Copeland (2009) de diplomata de guerrilha é também relevante referindo-se na prática a um diplomata público com as competências e a flexibilidade suficiente para atuar em circunstâncias difíceis no contexto do atual ambiente comunicacional.

Os diplomatas de guerrilha deverão ter mais conhecimentos especializados que os diplomatas públicos, devem saber usar os seus conhecimentos particulares políticos, económicos e culturais da região em causa, ganhando acesso a fontes de informação crítica e caminhos de influência que outros não conseguem detetar.

Os diplomatas públicos deverão ser capazes de dominar diferentes competências e ferramentas como as artes, intercâmbios, a nível educacional, científico ensino de línguas no exterior; transmissões de rádio e televisão; ofertas; escuta; promoção de ideias como direitos individuais, respeito pela lei, liberdade política e económica; promoção de política social; história; diplomacia religiosa (Lenczowski, 2011, p. 170).

A privatização de muitas das funções exercidas pelo Estado parece também um elemento inevitável no contexto diplomático, sobretudo tendo em vista a ultrapassagem de constrangimentos existentes em termos de financiamento, mais agudos em contextos de crise económica e financeira.

Se os atores da diplomacia pública forem capazes de criar estruturas e canais de comunicação entre economistas, homens de negócios e políticos, podem esperar desenvolvimentos encorajadores. Os agentes privados, libertos de barreiras burocráticas,

podem ajudar significativamente nas atividades e diplomacia pública, contactando de forma mais livre e abrangente um conjunto alargado de pessoas.

Os aspetos educacionais têm também uma importância enorme e sustenta que a atração de estudantes estrangeiros para estudar no próprio país é uma ferramenta poderosíssima (Rana, 2011, p. 83).

A diplomacia pública religiosa tomará também uma importância determinante em termos futuros, particularmente em contextos de conflito civilizacional (como definido por Huntington). Num mundo globalizado, mais pessoas têm acesso a mais informação, aumentando a perceção de situações de desigualdade e iniquidade que geram um desenvolvimento desequilibrado, o que poderá alimentar fenómenos extremos, especialmente os de natureza religiosa.

Independentemente de quaisquer opções individuais, dado que o mundo se está a tornar cada vez mais religioso, a diplomacia pública deverá também incorporar essa dimensão.

À medida que o mundo se torna mais religioso, as diplomacias públicas deverão tornar-se menos seculares de forma a abranger assuntos pós-seculares e atores não estatais.

A diplomacia é assim uma ferramenta eficaz e um modelo de compromisso para comunicar com públicos religiosos globais. À medida que a religião se torna um assunto mais relevante, tornam-se necessários novos atores da diplomacia pública que pratiquem um novo tipo de diplomacia pública inovadora. Será necessária uma intensa colaboração entre atores da diplomacia pública, teóricos da comunicação, académicos, e diplomatas de forma a construir frutuosas oportunidades de diálogo a nível global.

Quando um país apresenta inconsistências, ambivalências e desconfianças no que se refere ao discurso sobre religião e ao papel desta na sociedade, acaba por provocar resistências na população alvo prejudicando os objetivos de diplomacia pública (Mendonça, 2013).

Outra questão determinante é a da coerência e da articulação entre todas as dimensões da diplomacia pública. Um contributo importante neste domínio é o Relatório do *Council on Foreign Relations* (2003) sugere a criação de uma estrutura de

coordenação semelhante a um National Security Council, que abranja todas as funções externas da política externa.

Uma adequada estratégia de diplomacia pública evidenciará o trabalho feito por outros departamentos governamentais e de outros instrumentos de ação do Estado na vertente comunicacional, enquanto que na vertente cultural e de intercâmbio estabelecerá laços.

O documento “National Framework for Strategic Communication” da Administração dos EUA (White House, 2010) sublinha a responsabilidade de diversos organismos na comunicação estratégica do governo: National Security Staff; Departamento de Estado; Departamento de Defesa; Broadcasting Board of Governors”; USAID; Intelligence Community; National Counterterrorism Center.

Por outro lado, Fiske de Gouveia e Plumridge (2005, p. 54) referem a criação, em 2002, do Public Diplomacy Strategy Board com o objetivo de harmonizar práticas e compreendendo tópicos como o comércio, o desenvolvimento, a educação, o turismo, relações culturais (Reino Unido).

Neste contexto, uma outra dimensão muito relevante é a da avaliação dos programas de diplomacia pública implementados. Trata-se de uma dimensão tanto mais importante quanto maior a complexidade dos programas e o envolvimento de entidades privadas, sendo fundamental para a garantia do cumprimento integral dos objetivos públicos estabelecidos.

No entanto, e como refere Allem (2009) a ferramenta mais crucial e eficaz de diplomacia pública é aquela que envolve diretamente e pessoalmente o diplomata público com os cidadãos de outro país, num contacto pessoal. Será sempre necessário a criação de infraestruturas que o possibilitem.

No que se refere às relações de Portugal com Espanha, por entre os diversos conflitos que a história conheceu, são evidentes semelhanças no percurso que nos permitem afirmar a existência de um percurso ibérico comum e de objetivos e ‘missões’ similares ao longo da história, e que podem fundamentar uma cooperação maior no contexto do mundo atual.

Cooper (2003, p. 102) refere que num mundo de comunicações globais, pode haver a ilusão de similaridade, mas apesar de pessoas de países diferentes poderem usar a mesma roupa e comer a mesma comida, ou falar a mesma língua, não terão os mesmos pensamentos. O esforço requerido para entendê-las e os riscos de não fazer são enormemente alarmantes.

Por outro lado, a projeção do *soft power* cultural usa hoje canais como *web sites*, blogues, considerando, no entanto que as ferramentas mais poderosas de *soft power* à disposição de um país são as experiências pessoais de estudantes estrangeiros no país de acolhimento e o contato entre cidadãos nacionais no exterior com cidadãos estrangeiros.

Pelo que velhas formas de diplomacia baseadas no secretismo e na vantagem informacional dos Estados não são mais compatíveis com estes novos desafios colocados pela atual era de comunicação global que requerem por parte dos Estados a adoção de novas estratégias de diplomacia pública completas e adaptadas aos complexos desafios que colocam aos Estados.

O diplomata público da atual era deverá possuir um conjunto importante de qualificações. Copeland (2009, p. 175) considera que um diplomata público eficaz deverá ter todas as qualidades de um diplomata público tradicional (julgamento, tato, intelecto e discrição) e um conjunto acrescido de qualidades adaptadas às diferentes situações específicas.

O novo diplomata público deverá ser muito versátil e ter sensibilidade para um conjunto vasto de tópicos. Evans & Steven (2008, p. 58) consideram que o novo diplomata público procura juntar todos os instrumentos de relações internacionais e juntá-las criando um todo coerente. O objetivo é o de juntar a análise, a decisão política e as comunicações, com um foco mais no que país faz e menos no que diz.

A diplomacia pública eficaz requer “uma habilidade para aceder, analisar e contextualizar informação, de construir e manter uma ampla rede de relações, de comunicar e negociar com diferentes culturas e instituições e rever e entender o impacto da política e eventos” (Potter, 2008, p. 124).

Como refere Melissen (2006), a complexidade das funções que esperam um diplomata público levam a que a transição de uma diplomacia tradicional para uma diplomacia pública pode ser um processo gradual. Pelo que a aprendizagem da

diplomacia pública é uma tarefa complexa, e que a sua plena implementação no dia-a-dia dos diplomatas será um trabalho de vários anos.

Dentro da diplomacia pública podem agregar-se diversas funções que um diplomata público deverá dominar e conhecer. Smith (1998) refere a existência de programas informacionais, culturais e educacionais. Os programas informacionais concentram-se nas ações e decisões dos governos e consistem na disseminação de materiais a jornalistas internacionais, funcionários públicos e académicos.

Tendo em vista a ilustração de competências que um diplomata público deverá dominar, Peter Kovach (2009, p. 201) refere as suas imersões em outras culturas como estudante, jornalista, investigador, professor ou personalidade de TV. Sublinha a necessidade de escutar, de discutir ideias com as audiências externas, como ideias políticas ou valores prevaletentes na respetiva sociedade.

Pelo que, em face das características do atual ambiente comunicacional, ou da era de comunicação global tal como definida por Rhonda Zaharna, com uma comunicação global e interativa, não intermediada vinte e quatro horas por dia, em que a informação se encontra muito mais disseminada e acessível ao cidadão comum num contexto sem fronteiras físicas, numa sociedade organizada em rede, em que o *soft power* se afirma cada vez mais como o meio mais eficaz de exercer influência e em que o uso da força se tornou menos eficaz, em que os aspetos culturais e religiosos tendem a prevalecer, bem como questões associadas ao desenvolvimento e à globalização, que fez emergir um conjunto de preocupações comuns a cidadãos de diversos países, podemos concluir que a diplomacia pública se afirma cada vez mais como uma atividade diplomática relevante e adaptada ao atual ambiente comunicacional, substituindo gradualmente a diplomacia tradicional em algumas das suas funções e como instrumento de influência dos Estados no exterior. No entanto, tal não significa que a diplomacia pública acabe por substituir na sua totalidade a diplomacia tradicional. O contacto pessoal entre diplomatas deverá ser sempre importante.

Poderão sintetizar-se as conclusões nos seguintes tópicos:

- I. Uma das mais eficazes formas de os Estados combaterem o *hacktivismo* será através de estratégias diplomáticas em rede, concertadas entre diversos Estados, em virtude na natureza transnacional de muitos das

organizações que se dedicam ao *hacktivismo*, e ao recurso a estratégias de diplomacia pública que respondam à argumentação política dos *hacktivistas*;

- II. O acesso generalizado a fontes de informação e à computação em rede veio gerar concorrência à atividade diplomática tradicional (ONG, mídia, organizações terroristas, organizações ambientais, agentes individuais). São diversos os atores que aproveitam os recursos propiciados pelas TIC para interferir em acontecimentos de natureza global, influenciando-os e reduzindo o campo de ação dos Estados;
- III. Em face das características do atual ambiente comunicacional, com uma comunicação global, não intermediada vinte e quatro horas por dia, em que a informação se encontra muito mais acessível ao cidadão comum, numa sociedade organizada em rede, em que o *soft power* se afirma cada vez mais como o meio mais eficaz de exercer influência, em que os aspetos culturais e religiosos tendem a prevalecer, observa-se que a diplomacia pública se afirma cada vez mais como uma atividade diplomática relevante e adaptada ao atual ambiente comunicacional, substituindo gradualmente a diplomacia tradicional em algumas das suas funções e como instrumento de influência dos Estados no exterior;
- IV. Deverá ser sublinhado o enorme potencial que as redes sociais oferecem para a diplomacia pública. Pela sua abrangência global, trata-se de espaços privilegiados para influenciar os públicos externos, permitindo moldar a construção de uma imagem ou percepção favoráveis de um Estado junto de audiências externas muito vastas (Mendonça, 2011, p. 41). Os sítios de redes sociais, os blogues e o *Twitter* são o novo domínio essencial do funcionário de um serviço externo. Se os funcionários estiverem limitados “nas formas como podem contactar com indivíduos, particularmente nos meios de comunicação, as conversas irão continuar sem eles, e a capacidade de ouvir, comprometer ou influenciar será perdida” (Fisher, 2010, p. 14);

- V. A fé e as crenças influenciam de forma decisiva as decisões políticas. A religião é um fator também presente em muitas situações de conflito, podendo contribuir para detonar conflitos, ou para solucioná-los. Pelo que a análise de qualquer conflito internacional deverá ter em conta o papel central da religião. Os teóricos das relações internacionais têm estado adormecidos num sono secular, precisando de acordar para um mundo que sempre teve uma dimensão religiosa, para mais num contexto em que há um interesse crescente na religião, sem que os teóricos das relações internacionais tivessem estudado como a religião poderá afetar as teorias existentes, ou como as teorias existentes poderão ajudar-nos a entender a influência da religião nos assuntos globais (Barnett, 2011, p. 91);
- VI. À luz do conceito de diplomacia pública aceite neste trabalho, pode ser questionado até que ponto os Portugueses e os Espanhóis, foram os pioneiros no exercício da diplomacia pública. Se atentarmos à chegada dos Portugueses ao Japão, verifica-se que aqueles eram objeto de uma enorme atração para os povos locais, os Japoneses queriam estar perto dos Portugueses, e estavam muito interessados nos seus conhecimentos e bens;
- VII. Do mesmo modo, os Portugueses e os Espanhóis terão sido os pioneiros no exercício da diplomacia pública religiosa, aquando das suas expansões, pela capacidade de influir nas crenças dos povos dos seus impérios, retirando dividendos políticos dessa atuação;
- VIII. A implantação global do Cristianismo traduz em grande medida essa ação. O exemplo do Japão é também relevante neste contexto, tanto pela implantação do Cristianismo, como pela posterior expulsão dos Portugueses por motivos religiosos, com os Japoneses a se aperceberem

das possíveis implicações políticas que poderiam decorrer da atividade missionária dos Portugueses dentro do território nipónico;

- IX. Os Portugueses, sob a orientação de São Francisco Xavier, co-fundador dos jesuítas, viveram no Japão por várias gerações (...) Debateram teologia com os monges budistas (...) introduziram palavras na língua japonesa, como *arigato* (...) levaram a receita da tempura, o prato favorito de *fast-food* dos Japoneses. Ensinaram a técnica de fabrico das armas e a construção de edifícios capazes de suportar ataques de artilharia e tremores de terra. (Page, 2002, p. 19);
- X. “À medida que os navegadores ibéricos, os missionários, os mercadores e homens de armas se espalhavam pelo globo, formavam-se convicções e atitudes que duraram séculos e ainda permanecem em nós, em maior ou menor grau.” (idem, p. 11).

10. Bibliografia

Adler, Alexandre (2009) *Le Nouveau Rapport de la CIA – Comment sera le Monde en 2025?*, Paris: Éditions Robert Laffont (trad. port. *O Novo Relatório da CIA – Como Será o Mundo em 2025?*, Lisboa: Editorial Bizâncio).

Aizawa, M et al (2008) *Specific Actions for the Japanese Government to Enhance Science & Technology Diplomacy*, Tokyo: The Council for Science and Technology Policy, Cabinet Office, Government of Japan.

Aizawa, M. et al (2007) *Toward the Reinforcement of Science and Technology Diplomacy*, Tokyo, The Council for Science and Technology Policy, Cabinet Office, Government of Japan.

Albagli, Sarita (1999) “Novos Espaços de Regulação na Era da Informação e do Conhecimento”, in Lastres, Helena M. & Sarita Albagli (orgs.) (1999) *Informação e Globalização na Era do Conhecimento*, Rio de Janeiro: Editora Campus, pp. 290-313.

Albright, Madeleine (2006) “Faith and Diplomacy”, *The Review of Faith & International Affairs*, Fall 2006:3-9.

Allem, Nichole J. (2009) *American Public Diplomacy Efforts in the Middle East: the Disconnect Between Messenger and Audience*.

Amaral, Luís et al (eds) (2005) *Sistemas de Informação Organizacionais*, Lisboa: Sílabo.

Amaral, Paulo C. & J. M. Pedro (2004) *O Capital Conhecimento – Modelos de Avaliação de Activos Intangíveis*, Lisboa: Universidade Católica Editora.

Amaral, Paulo C. (2008) *Top Secret – Como Proteger os Segredos da sua Empresa e Vigiar os seus Concorrentes*, Cruz Quebrada: Academia do Livro.

Amin, Hussein (2009) “The View from Egypt” in Seib, Philip (ed.) (2009) *Toward a New Public Diplomacy – Redirecting U.S. Foreign Policy*, New York: Palgrave MacMillan, pp. 111-134.

Anholt, Simon (2008) “The Importance of National Reputation” in Foreign & Commonwealth Office (2008) *Engagement – Public Diplomacy in a Globalised World*, Foreign and Commonwealth Office, London, pp. 30-43.

Archetti, Cristina (2010) *What Difference do Communication Technologies make to Diplomatic Practice? An Evolutionary Model of Change Based on the Experience of London Foreign Diplomats*, paper prepared for the American Political Science Association Annual Convention, September 2-5 2010, Washington. Armstrong, Matt (2006), *American Mercenaries of Public Diplomacy*. Consultado a 3 de dezembro de 2011 em www.mountainrunner.us/2006/10/american_mercen.html

Armstrong, Matt (2010) “Everybody’s Diplomacy” in *PDiN Monitor*, Vol.1, Issue 6, July/August 2010, USC Center on Public Diplomacy, Los Angeles.

Armstrong, Matthew C. (2009) “Operationalizing Public Diplomacy” in Snow, Nancy & Philip Taylor (eds.) (2009) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge, pp. 63-71.

Armstrong, Matt (2009B), “Social Media as Public Diplomacy”, *Perspectives, Vol. I Issue 2, The Layalina Productions, June 2009*.

Arndt, Richard T. (2012) “Reflexiones de un Tiempo Pasado: Propaganda y Cultura” in Niño, Antonio & José A. Montero (eds.) (2012) *Guerra Fría y Propaganda – Estados Unidos y su Cruzada Cultural en Europa y América Latina*, Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 379-408.

Arquilla, John (2004) *How goes the war on terror? Al Qaeda and its allies are winning because we remain mired in old ways of thinking about fighting an enemy*. Consultado a 22 de novembro de 2011 em www.sfgate.com.

Arquilla, John & Douglas A. Borer (ed.) (2007) *Information Strategy and Warfare – A guide to theory and practice*, New York: Routledge.

Arquilla, John (2007) “Introduction: thinking about information strategy”, in Arquilla, John & Douglas A. Borer (ed.) (2007) *Information Strategy and Warfare – A guide to theory and practice*, New York: Routledge, pp. 1-15.

Arquilla, John & David Ronfeldt (2001), *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime and Militancy*, Rand Corporation, Santa Monica, California.

Arquilla, John & David Ronfeldt (2000), *Swarming & The Future of Conflict*, RAND – National Defence Research Institute.

Arquilla, John & D. Ronfeldt (1996) *The advent of Netwar*, RAND Corporation, Santa Monica, California.

Arquilla, John & David Ronfeldt (1999), *The emergence of Noopolitik: Toward an American Information*, RAND Corporation, Santa Monica, California.

Arsenault, Amelia (2009) “Public Diplomacy 2.0” in Seib, Philip (ed.) (2009) *Toward a New Public Diplomacy – Redirecting U.S. Foreign Policy*, New York: Palgrave MacMillan, pp. 135-154.

Babst, Stefanie (2009), *NATO’s New Public Diplomacy: The Art of Engaging and Influencing*, Speech delivered at the NATO Partnership for Peace Symposium on January 22, 2009.

Babst, Stefanie (2011), “Security Policies 2.0: Can Facebook, Twitter and Co Make an Impact?” (acedido 25 de Julho de 2012 em www.atlantic-community.org/index/articles/view/Security_Policies_2.0%3A_Can_Facebook%2C_Twitter_and_Co_make_an_Impact%3F.)

Baldwin, Richard E. & Philippe Martin (1999) “Two Waves of Globalisation: Superficial Similarities, Fundamental Differences”, NBER Working Paper Series, Working Paper 6904, Cambridge, Massachusetts.

Barnett, Michael (2011) “Another great awakening? International Relations Theory and Religion” in Jack Snyder (ed.) *Religion and International Relations Theory*, New York, Columbia University Press, pp. 91-114.

Barrett, Frank J. & Theodore R. Sarbin (2007) “The Rhetoric of Terror: “war” as misplaced metaphor”, in Arquilla, John & Douglas A. Borer (ed.) (2007) *Information Strategy and Warfare – A guide to theory and practice*, New York: Routledge, pp. 16-33.

Barros, Laan M. (2003) “Para que pesquisar? Comunicação: uma ciência social aplicada”, in Lopes, Maria I. V. (org.) (2003) *Epistemologia da Comunicação*, São Paulo: Loyola, pp. 227-244.

Barros Dias J. M. (2003) Miguel de Unamuno e Teixeira de Pascoaes – Compromissos Plenos para a Educação dos Povos Peninsulares”, p. 281. A Conferência de Miguel Unamuno, *Gazeta da Figueira, Figueira da Foz*, ano 23.º, n.º 2332, 26.VIII.1914, p. 2, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa.

Baylis J. & Steve Smith (Eds.) (1999), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press.

Bech, Emily C. and Jack Snyder (2011) “Conclusion: Religion Contribution to International Relations Theory” in Snyder, Jack (ed.) (2011) *Religion and International Religions Theory*, New York: Columbia University Press, pp. 200-210.

Belim, Célia (2012) “A Al-Qaeda: O Discurso de Alá”, in Pinto, Maria do Céu (2012) (coord.) *O Islão na Europa face ao Islão Global: Dinâmicas e Desafios*, Loures: Diário de Bordo, pp. 75-128.

Berg, Lutz-Peter (2010) “Science Diplomacy Networks” *Politorbis* Nr. 49-2/2010.

Berger, Peter L. (2012) “The Desecularization of the World: A Global Overview” in Hoover, Dennis R. and Douglas M. Johnston (eds.) (2012) *Religion and Foreign Affairs – Essential Readings*, Waco, Texas: Baylor University Press, pp. 21-32.

Bernstein, Alvin H. (1989), Political Strategies for Coercive Diplomacy and Limited War in Lord, Carnes and F.R. Barnett (eds) (1989) *Political Warfare and Psychological Operations – Rethinking the US Approach*, National Defense University Press in cooperation with National Strategy Information Center, Washington DC.

Bethencourt, Francisco & Diogo R. Curto (dir.) (2010), *A Expansão Marítima Portuguesa, 1400-1800*, Lisboa: Edições 70.

Bird, Conrad (2008), “Strategic Communication and Behaviour Change: Lessons from Domestic Policy” in Foreign & Commonwealth Office (2008) *Engagement – Public Diplomacy in a Globalised World*, Foreign and Commonwealth Office, London pp. 106-119.

Blanco, Maria Luísa (2002), *Conversas com António Lobo Antunes*, Publicações Dom Quixote, 2.^a edição (p. 142).

Bollier, David (2003) *The Rise of Netpolitik: How the Internet is Changing International Politics and Diplomacy*. A Report of the Annual Aspen Institute Roundtable on Information Technology (11th, Aspen, Colorado, August 1-4, 2002)
Retirado de

http://www.eric.ed.gov/ERICWebPortal/custom/portlets/recordDetails/detailmini.jsp?_nfpb=true&_ERICExtSearch_SearchValue_0=ED474412&ERICExtSearch_SearchType_0=no&accno=ED474412

Borer, Douglas A. (2007) “Conclusion: why is information strategy difficult?”, in Arquilla, John & Douglas A. Borer (ed.) (2007) *Information Strategy and Warfare – A guide to theory and practice*, New York: Routledge, pp. 233-240.

Boxer, C.R. (2013) *The Church Militant and Iberian Expansion*, Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, (trad. port. *A Igreja e a Expansão Ibérica (1440-1770)*, Lisboa: Edições 70, 2013).

Boyd, Danah (2013) “Whistleblowing Is the New Civil Disobedience: Why Edward Snowden Matters” July 19, 2013, consultado a 25.06.2014 em www.zephoria.org/thoughts/archives/2013/07/19/edward-snowden-whistleblower.html

Brown, John (2009) “Arts Diplomacy: The Neglected Aspect of Cultural Diplomacy” in SNOW, Nancy & Philip TAYLOR (eds.) (2009) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge, pp. 57-62.

Brown, Robin (2010), *Diplomacy, Public Diplomacy and Social Networks*, paper prepared for the International Studies Association Convention, February 2010, New Orleans.

Bullón-Fernández, María (2008) *England and Iberia in the Middle Ages, 12th-15th Century: Cultural, Literary and Political Exchanges*, Palgrave MacMillan (trad. port. *A Inglaterra e a Península Ibérica na Idade Média sec. XII-XV – Intercâmbios Culturais, Literários e Políticos*, Mem Martins: Publicações Europa-América).

Burns, William J. (2011), *Diplomacy, Religious Freedom and the Real World, Remarks to the 30th Annual Appeal of Conscience Foundations’s Religious Seminar at FSI*,

Arlington, VA, February 17, 2011. Consultado a 29 de abril de 2012 em <http://www.state.gov/p/us/rm/2011/156675.htm>

Buxbaum, Peter (2010) *Public Diplomacy 2.0*, Center for Security Studies, ETH, Zurich.

Byrnes, Timothy A. (2012) “European Politics Gets Old-Time Religion” in Hoover, Dennis R. and Douglas M. Johnston (eds.) (2012) *Religion and Foreign Affairs – Essential Readings*, Waco, Texas: Baylor University Press, pp. 353-364.

Cabero Diéguez, Valentín (2004) *Iberismo e Cooperação – Passado e Futuro da Península Ibérica*, Porto: Campo das Letras.

Cabrita, Maria do Rosário (2009) *Capital Intelectual e Desempenho Organizacional*, Lisboa: Lidel.

Camões, Luís de (1978) *Os Lusíadas*, Edição Organizada por António José Saraiva, Porto: Livraria Figueirinhas.

Caraça, João (2007) “From the Sacred Woods and Their Trees to the Network Society” in Paiva, Amadeu (ed.) (2007) *Sob o Signo de Hórus – Homenagem a Eduardo de Sousa Ferreira*, Lisboa: Colibri, pp. 89-94.

Cardoso, Gustavo (coord.) (2013) *A Sociedade dos Ecrãs*, Lisboa: Tinta da China.

Cardoso, Gustavo et al (2005) *A Sociedade em Rede em Portugal*, Porto: Campo das Letras.

Cardoso, Gustavo (2013A) (“O legado de Snowden às democracias” publicado no jornal Público, edição de 20 de agosto de 2013, consultado em www.publico.pt/mundo/noticia/o-legado-snowden-as-democracias-1603462 a 20 de agosto de 2013.)

Cardoso, Gustavo (2009) “Da comunicação de massa para a comunicação em rede”, in Cardoso, Gustavo et al (coord.) (2009) *Media, Redes e Comunicação – Futuros Presentes*, Lisboa: Quimera, pp. 15-54.

Cardoso, Gustavo et al (coord.) (2009) *Media, Redes e Comunicação – Futuros Presentes*, Lisboa: Quimera.

Cardoso, Gustavo et al (2013) “O P2P e o Futuro em Rede do Cinema Europeu” in Cardoso, Gustavo (coord.) (2013) *A Sociedade dos Ecrãs*, Lisboa: Tinta da China, pp. 67-122.

Cardoso, Gustavo (2013) “Para além da Internet e dos Mass Media” in Cardoso, Gustavo (coord.) (2013) *A Sociedade dos Ecrãs*, Lisboa: Tinta da China, pp. 25-66.

Cardoso, Gustavo (2006) *Os Media na Sociedade em Rede*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Cardoso, Gustavo & Tiago Quintanilha (2013) “Introdução” in Cardoso, Gustavo (coord.) (2013) *A Sociedade dos Ecrãs*, Lisboa: Tinta da China, pp. 13-25.

Cardoso, Gustavo & Tiago Lapa (2013) “Perspectivas Comparativas sobre a Internet no Mundo Global” in in Cardoso, Gustavo (coord.) (2013) *A Sociedade dos Ecrãs*, Lisboa: Tinta da China, pp. 157-194.

Casanova, José (2012) “Balancing Religious Freedom and Cultural Preservation” in Hoover, Dennis R. and Douglas M. Johnston (eds.) (2012) *Religion and Foreign Affairs – Essential Readings*, Waco, Texas: Baylor University Press, pp. 509-512.

Cassiolato, José E. (1999) “A Economia do Conhecimento e as Novas Políticas Industriais e Tecnológicas”, in Lastres, Helena M. & Sarita Albagli (orgs.) (1999) *Informação e Globalização na Era do Conhecimento*, Rio de Janeiro: Editora Campus, pp. 164-190.

Castells, Manuel (2004) “A Internet e a Sociedade em Rede”, in Oliveira, J. M. Paquete de et al (orgs) (2004) *Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação*, Lisboa: Quimera, pp. 221-244.

Castells, Manuel (2005) “A Sociedade em Rede” in Cardoso, Gustavo et al (2005) *A Sociedade em Rede em Portugal*, Porto: Campo das Letras, pp. 19-30.

Castells, Manuel (2009) *Communication Power*, Oxford: Oxford University Press.

Castells, Manuel (2007) *The Internet Galaxy, Reflections on the Internet, Business and Society*,: Oxford University Press (trad. port. A Galáxia Internet, Reflexões sobre Internet, Negócios e Sociedade, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian).

Castells, Manuel (2008) “The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616, March 2008: 78-93.

Clarke, Arthur C. (1994) *How the World Was One Beyond the Global Village*, (trad. port. *Para Além da Aldeia Global*, Mem Martins: Publicações Europa-América).

Clausewitz, Carl Von (1968) *On War*, London: Penguin Books.

Coleman, Joyce (2008) “Filipa de Lancaster, Rainha de Portugal – e mecenas das traduções de Gower?” in in Bullón-Fernández, María (2008) 2007 *England and Iberia in the Middle Ages, 12th-15th Century: Cultural, Literary and Political Exchanges*, Palgrave MacMillan (trad. port. A Inglaterra e a Península Ibérica na Idade Média sec. XII-XV – Intercâmbios Culturais, Literários e Políticos, Mem Martins: Publicações Europa-América, 2008), pp. 137-162.

Comenetz, Jacob (2011), “Innovating Public Diplomacy for a New Digital World”, *The Washington Diplomat*, August 2011.

Cooper, Robert (2003) *The Breaking of Nations – Order and Chaos in the Twenty-First Century*, London: Atlantic Books.

Copeland, Daryl (2009) *Guerrilla Diplomacy – Rethinking International Relations*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Copeland, Daryl (2008), “No Dangling Conversation: Portrait of the Public Diplomat” in Foreign & Commonwealth Office (2008) *Engagement – Public Diplomacy in a Globalised World*, Foreign and Commonwealth Office, London, pp. 134-144.

Copeland, Daryl (2006) Three Ps in Search of a Pod: A Personal Perspective on Public Diplomacy, Public Opinion Research and the Public Environment, in Fouts, Joshua (ed.) (2006) *Public Diplomacy – Practitioners, Policy Makers and Public Opinion*, A report of the Public Diplomacy and World Public Opinion Forum, April 9-11, 2006, Washington DC, pp. 16-27.

Costa, Leonor F. et al (2012) *História Económica de Portugal*, Lisboa, A Esfera dos Livros.

Cox & Philpott (2003) “Faith-Based Diplomacy: An Ancient Idea Newly Emergent”, *The Brandywine Review of Faith & International Affairs*, Fall 2003:31-40.

Crumm, Robin (1996) *Information Warfare, An Air Force Policy for the Role of Public Affairs*, Thesis presented to the Faculty of the School of Advanced Airpower Studies, Maxwell Airforce Base, Alabama, for completion of graduation requirements, 1996-97, Alabama.

Cuesta, Ubaldo & Sandra Gaspar (2013) “Aspectos Psicosociales, Éticos y Normativos de la Reputación Online”, *Derecom*, n.º 14, Nueva Época, junio-agosto 2013:58-68.

Cuesta, Ubaldo (2008) “Terrorismo y Medios de Comunicación”, *Fundación Ciudadanía y Valores*, Abril 2008.

Cull, Nicholas (2009B) “How We Got Here” in Seib, Philip (ed.) (2009) *Toward a New Public Diplomacy – Redirecting U.S. Foreign Policy*, New York: Palgrave MacMillan.

Cull, Nicholas (2009) “Public Diplomacy: lessons from the Past” *CPD Perspectives on Public Diplomacy*, Figueroa Press, Los Angeles.

Cull, Nicholas (2009A) “Public Diplomacy before Gullion: The Evolution of a Phrase” in Snow, Nancy & Philip Taylor (eds.) (2009) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge, pp. 19-23.

Cull, Nicholas J. (2011) “WikiLeaks, public diplomacy 2.0 and the state of digital public diplomacy”, *Place Branding and Public Diplomacy*, Vol. 7, 1, 1-8, Macmillan Publishers.

Curran, B. et al (1997) *Alternating Currents: Technology and the New Context for U.S. Foreign Policy*. The Foreign Policy Project Occasional paper N.º 5, Henry L. Stimson Center. Retirado de <http://www.stimson.org/pubs/usfp/tech&fp3.htm>

Dale, Helle C. (2009) “Public Diplomacy 2.0: Where the U.S. Government Meets New Media”, *Backgrounders*, No. 2346, December 8th 2009, The Heritage Foundation, Washington DC.

Danitz Tiffany & W. Strobel (2001) “Networking Dissent: Cyber activists use the Internet to promote democracy in Burma” in Arquilla, John and David Ronfeldt,

Networks and Netwars: The Future of Terror and Militancy. Santa Monica: Rand Corporation

Davenport & Prusak (1998), *Working Knowledge*, Harvard Business School Press,

Davidson, Martin (2008) “Cultural Relations: Building Networks to face Twenty-First-Century Challenges” in Foreign & Commonwealth Office (2008) *Engagement – Public Diplomacy in a Globalised World*, Foreign and Commonwealth Office, London, pp. 76-89.

De la Cuadra Colmenares, Elena (1996) “Internet: conceptos básicos”, *Cuadernos de documentación multimedia*, n.º 5, 1996.

De Mooij, Marieke (2008) “Cross-Cultural Communication in a Globalised World” in Foreign & Commonwealth Office (2008) *Engagement – Public Diplomacy in a Globalised World*, Foreign and Commonwealth Office, London, pp. 90-105.

Delgado Gómez-Escalonilla, Lorenzo (2012) “Objetivo: Atraer a las Élite. Los Líderes de la Vida Pública y la Política Exterior Norteamericana en España” in Niño, Antonio & José A. Montero (eds.) (2012) *Guerra Fría y Propaganda – Estados Unidos y su Cruzada Cultural en Europa y América Latina*, Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 235-276.

Denning, Dorothy (2001) “Activism, Hacktivism and Cyberterrorism: The Internet as a Tool for Influencing Foreign Policy” in Arquilla, John and David Ronfeldt, *Networks and Netwars: The Future of Terror and Militancy*. Santa Monica: Rand Corporation.

Denning, Dorothy (2007) “Assessing the Computer Network operations threat of foreign countries” in Arquilla, John & Douglas A. Borer (ed.) (2007) *Information Strategy and Warfare – A guide to theory and practice*, New York: Routledge, pp. 187-210.

Department of Defense (2012) Joint Publication 3-13 *Information Operations*, Department of Defense: Washington DC.

Department of Defense (2011) Joint Publication 3-13.1 *Military Information Support Operations*, Department of Defense, Washington DC.

Department of Defense (2010) Joint Publication 3-13.2 *Psychological Operations*, Department of Defense: Washington DC.

Department of Defense (2010) Joint Publication 3-53 Department of Defense, Washington DC.

Department of Defense (2010) Joint Publication 3-61, *Public Affairs*, Department of Defense, Washington DC.

Department of Defense (2011) Joint Publication 5-0. *Joint Operation Planning*. Department of Defense: Washington, DC.

Department of Defense (2009) Strategic Communication Science and Technology Plan-Current Activities, Capability Gaps and Areas for Further Investment, Prepared for Members and Committees of Congress, Director Defense Research and Engineering Rapid Reaction Technology Office, April 2009.

Depeyre, Collette & H. Dumez (2008) “Stratégies de destabilization et de stabilization des marchés: le cas de l’industrie de défense américaine”, *Revue Finance Contrôle Stratégie*, vol. 11, issue 2, pp. 147-171.

Deutsch, Robert (2007) “The Droning of Strategic Communication and Public Diplomacy”, *Military Review*, September-October 2007.

Disney, Anthony (2010) “A Expansão Portuguesa, 1400-1800: Contactos, Negociações, Interações” in Bethencourt, Francisco & Diogo R. Curto (dir.) (2010) *A Expansão Marítima Portuguesa, 1400-1800*, Lisboa: Edições 70, pp. 295-326.

Djerejian, Edward P. (2003), *Changing Minds, Winning Peace – A New Strategic Direction for US Public Diplomacy in the Arab and Muslim World, Report of the Advisory Group on Public Diplomacy for the Arab and Muslim World*, Washington DC.

Dolla, Varaprasad S. (2010) “Scientific Cooperation Between Adversaries” in *USC Center on Public Diplomacy (2010) Science Diplomacy and the Prevention of Conflict, Proceedings of the USC Center on Public Diplomacy Conference – February 4-5, 2010*, University of Southern California, Los Angeles.

Duffey, Joseph (2009) “How Globalization Became U.S. Public Diplomacy at the End of the Cold War” in Snow, Nancy & Philip Taylor (eds.) (2009) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge, pp. 325-333.

Eder, Mari K. (2007) “Toward Strategic Communication”, *Military Review*, July-August 2007.

Equizábal, Raúl (1998) *Historia de la Publicidad*, Madrid, Eresma-Celeste Ediciones.

EU Insight (2010) “Engaging the World: The EU’s Public Diplomacy”, *EU Insight*, Issue N.º 42, July 2010, Washington: Delegation of the European Union in the United States.

Evans, Alex & D. Steven (2008) “Towards a Theory of Influence for Twenty-First-Century Foreign Policy: Public Diplomacy in a Globalised World” in Foreign & Commonwealth Office (2008) *Engagement – Public Diplomacy in a Globalised World*, Foreign and Commonwealth Office, London, pp. 44-61.

Ezell, Darrell (2011) “Enriching Post-Secular Discourse in Faith Diplomacy”, in Naomi Leight (ed.) *Essays on Faith Diplomacy*, Los Angeles, Figueroa Press.

Farr, Thomas F. (2008), “Diplomacy in an Age of Faith: Religious Freedom and National Security”, *Foreign Affairs*, March/April 2008.

Farr, Thomas F. (2012) “Public Religion, Democracy Promotion and U.S. Foreign Policy” in Hoover, Dennis R. and Douglas M. Johnston (eds.) (2012) *Religion and Foreign Affairs – Essential Readings*, Waco, Texas: Baylor University Press, pp. 469-472.

Fenster, Mark (2012) “Disclosure’s Effects: Wikileaks and Transparency” *Iowa Law Review*, Vol. 97, pp. 753-805.

Ferguson, Niall (2013) *Empire*, (trad. port. *Império, Como a Grã-Bretanha Construiu o Mundo Moderno*, Porto: Civilização)

Ferguson, Niall (2003) What is Power?, *Hoover Digest*, 2003, n.º 2, Stanford University.

Ferreira, João (2011) *Histórias Rocambolescas da História de Portugal*, Lisboa: A Esfera dos Livros.

Ferreira do Amaral, João (2009) *Economia da Informação e do Conhecimento*, Coimbra: Almedina.

Finn, Edward (2000) *International Relations in a Changing World: A New Diplomacy?*. Princeton: Princeton University.

Fisher, Ali (2009) “Four Seasons in One Day: The Crowded House of Public Diplomacy in the UK” in Snow, Nancy & Philip Taylor (eds.) (2009) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge, pp. 251-261.

Fisher, Ali (2010) “Mapping the Great Beyond: Identifying Meaningful Networks in Public Diplomacy”, *CPD Perspectives on Public Diplomacy*, Paper2, 2010, Figueroa Press, Los Angeles.

Fiske de Gouveia, Philip & H. Plumridge (2005) *European Infopolitik: Developing EU Public Diplomacy Strategy*, The Foreign Policy Centre, London.

Fitzpatrick, Kathy R. (2009) “Privatized Public Diplomacy” in Seib, Philip (ed.) (2009) *Toward a New Public Diplomacy – Redirecting U.S. Foreign Policy*, New York: Palgrave MacMillan, pp. 155-172.

Fitzpatrick, Kathy R. (2010) “U.S. Public Diplomacy’s Neglected Domestic Mandate”, *CPD Perspectives on Public Diplomacy*, Paper 3, 2010, Figueroa Press, Los Angeles.

Foreign & Commonwealth Office (2008) *Engagement – Public Diplomacy in a Globalised World*, Foreign and Commonwealth Office, London.

Fouts, Joshua (ed.) (2006) *Public Diplomacy – Practitioners, Policy Makers and Public Opinion*, A report of the Public Diplomacy and World Public Opinion Forum, April 9-11, 2006, Washington DC

Fouts, Joshua (2009) Social Media, Virtual Worlds and Public Diplomacy, *World Politics Review*, October 13th 2009. Consultado a 6 de dezembro de 2011 em <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/print/4440>

Fox, Jonathan (2008) *A World Survey of Religion and the State*, New York: Cambridge University Press.

Freeman, Bryan (2005) *The Role of Public Diplomacy, Public Affairs, and Psychological Operations in Strategic Information Operations*, Submitted in partial fulfillment of the degree of Master of Science in Information Systems and Operations from the Naval Postgraduate School, June 2006 Monterey, California.

Freeman, Chris & Francisco Louçã (2001) *Ciclos e Crises no Capitalismo Global – Das Revoluções Industriais à Revolução da Informação*, Porto: Afrontamento.

Freixo, Manuel J. V. (2011) *Teorias e Modelos de Comunicação*, Lisboa: Instituto Piaget.

Fulton, Barry (2001) “Net Diplomacy I – Beyond Foreign Ministries”. *iMP Magazine*. Retirado de <http://usip.org/virtualdiplomacy/publications/reports/14.html>

Fulton, Barry (1998) *Reinventing Diplomacy in the Information Age*. Retirado de <http://ics.leeds.ac.uk/papers/pmt/exhibits/799/reinventingdip.pdf>

Gannon, James (2006) *Operationalizing Defense Support to Public Diplomacy*, Paper submitted to the Faculty of the Naval War College in partial satisfaction of the requirements of the Department of Joint Military Operations, Naval War College, Newport, RI

Garcia, Carlos M. O. (2005), “A Notável Intangibilidade das Organizações: O Capital Intelectual e os Sistemas de Informação”, in Amaral, Luís et al (eds) (2005) *Sistemas de Informação Organizacionais*, Lisboa: Sílabo, pp. 201-225.

Garrett, Almeida (1978) *Magriço ou os Doze de Inglaterra*, Lisboa: Edições 70.

Gass, Robert H. and John S. Seiter (2009) “Credibility and Public Diplomacy” in Snow, Nancy & Philip Taylor (eds.) (2009) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge, pp. 154-165.

Geouge, Jennifer C. (2008) “O Comércio Anglo-Português durante o reinado de D. João I (1385-1433)” in Bullón-Fernández, María (2008) *England and Iberia in the Middle Ages, 12th-15th Century: Cultural, Literary and Political Exchanges*, Palgrave MacMillan (trad. port. A Inglaterra e a Península Ibérica na Idade Média sec. XII-XV – Intercâmbios Culturais, Literários e Políticos, Mem Martins: Publicações Europa-América), pp. 123-136.

Gilad, Ben (2004) *Early Warning – Using Competitive Intelligence to Anticipate Market Shifts, Control Risk, and Create Powerful Strategies*, New York: AMACOM.

Gilboa, Eytan (2008) “Searching for a Theory of Public Diplomacy”, *The Annals of American Academy of Political and Social Science*, 616, March 2008: 55-77.

Gleick, James (2012) *The Information: A History, A Theory, A Flood*, (trad. port. *Informação, Uma História, Uma Teoria, Um Dilúvio*, Lisboa: Temas e Debates).

Godinho, Manuel M. (2007) “Curvas de Difusão e Ondas de Schumpeter” in Paiva, Amadeu (ed.) (2007) *Sob o Signo de Hórus – Homenagem a Eduardo de Sousa Ferreira*, Lisboa: Colibri, pp. 95-112.

Government Accountability Office (2000) *Assessment of Public Diplomacy Platforms Could Help Improve State Department Plans to Expand Engagement*, Report to the Chairman, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, July 2000, Washington DC: US Government Accountability Office.

Government of Japan (2008) *Toward the Reinforcement of Science and Technology Diplomacy*. Tokyo: Council for Science and Technology Policy, Cabinet Office, Government of Japan.

Graffy, Colleen (2009) “The Rise of Public Diplomacy 2.0”, *The Journal of International Security Affairs*, fall 2009 – Number 17.

Grattan, T.E. (2005) *Modern Public Diplomacy as a Future Military Function*, document submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Operational Studies, United States Marine Corps, School of Advanced Warfighting, Quantico, Virginia.

Greengard, Samuel (2010) “Spies among us?” *Communications of the ACM*, Vol. 53, No. 4, April 2010.

Greenspan, Rachel (2011) *Public Information in Uniform – The Role of the U.S. Department of Defense in Supporting Modern Day Public Diplomacy*, American diplomacy Publishers, Chapel Hill, NC.

Gregory, Bruce (2006) *Discourse Norms in Public Diplomacy: Necessary and Artificial Fault Lines*, Remarks prepared for presentation at a panel on Ethics and Public Diplomacy, Association for Education in Journalism and Mass Communication, San Francisco.

Gregory, Bruce (2005) *Public Diplomacy and Strategic Communication: Cultures, Firewalls and Imported Norms*, Prepared for presentation at the American Political

Science Association Conference on International Communication and Conflict, George Washington University and Georgetown University, Washington.

Gregory, Bruce (2008) “Public Diplomacy: Sunrise of an Academic Field”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616, March 2008:274-290.

Grim, Brian J. (2012) “Religious Freedom: Good for What Ails Us” in Hoover, Dennis R. and Douglas M. Johnston (eds.) *Religion and Foreign Affairs – Essential Readings*, Waco, Texas: Baylor University Press, pp. 227-232.

Gromyko, Alexey (2010) *What is public diplomacy in the XXI century?*, Russkiy Mir Foundation, August 20th 2010.

Guimarães Sá, Isabel dos (2010) “Estruturas Eclesiásticas e Acção Religiosa” in Bethencourt, Francisco & Diogo R. Curto (dir.) (2010) *A Expansão Marítima Portuguesa, 1400-1800*, Lisboa: Edições 70, pp. 265-292.

Guittard, Cari (2011), *The Privatizing of American Power – An Issue Americans can't afford to ignore*. Consultado a 3 de dezembro de 2011 em http://uscpublicdiplomacy.org/index.php/newswire/cpdblog_detail/

Hackett, Rosalind, I. J. (2012) “Rethinking the Role of Religion in Changing Public Spheres: Some Comparative Perspectives” in Hoover, Dennis R. and Douglas M. Johnston (eds.) (2012) *Religion and Foreign Affairs – Essential Readings*, Waco, Texas: Baylor University Press, pp. 53-64.

Hallams, Ellen (2010) *Digital Diplomacy: The Internet, The Battle for Ideas & US Foreign Policy*, Paper presented to the Political Studies Association Annual Conference, Edinburgh, 30 March 2010.

Hamelink, Cees J. (2004) “Desafios Morais na Sociedade da Informação”, in Oliveira, J. M. Paquete de et al (orgs) (2004) *Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação*, Lisboa: Quimera, pp. 261-270.

Hayden, Craig (2007), A ‘New Paradigm’: The private Sector and Public Diplomacy. Consultado a 3 de dezembro de 2011 em http://uscpublicdiplomacy.org/index.php/newswire/cpdblog_detail/070201

Hayden, Craig (2010) Networks, Theory and Public Diplomacy, Newswire – CPD Blog. Consultado a 4 de janeiro de 2011 em <http://uscpublicdiplomacy.org/index.php/newswire/cpdblog>

Hayden, Craig (2012), *The Rhetoric of Soft Power – Public Diplomacy in Global Contexts*, Lexington Books, Lanham, Maryland.

Heller, Ken S. and Liza M. Persson (2009) “The Distinction Between Public Affairs and Public Diplomacy” in Snow, Nancy & Philip Taylor (eds.) (2009) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge, pp. 225-232.

Hemery, John (2005) “Training for Public Diplomacy: An evolutionary perspective” in Melissen, Jan (ed.) (2005) *The New Public Diplomacy*, Palgrave MacMillan, Hampshire, pp. 196-209.

Henderson, Hiram (2008) “US Public Diplomacy: Waiting for the War of Ideas”, *ISphere*, Fall 2008, pp. 31-36.

Henrikson, Alan (2006) “What Can Public Diplomacy Achieve”, *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations, ‘Clingendael’.

Hernández, Javier (2012) *Diplomacia Pública y Place Branding – El Estado de la Marca España*, Madrid, Netbiblo.

Himelfarb, Sheldon (2010) “Introductory Remarks” in USC Center on Public Diplomacy (2010) Science Diplomacy and the Prevention of Conflict, Proceedings of the USC Center on Public Diplomacy Conference – February 4-5, 2010, University of Southern California, Los Angeles.

Himelfarb, Sheldon et al (2009) “Media as Global Diplomat” *United States Institute of Peace Special Report* n.º 226, June 2009, Washington, DC: United States Institute of Peace.

Hocking, Brian (2005) “Rethinking the New Public Diplomacy” in Melissen, Jan (ed.) (2005) *The New Public Diplomacy*, Palgrave MacMillan, Hampshire, pp. 28-46.

Hoffman, David (2002) “Beyond Public Diplomacy”, *Foreign Affairs*, March/April 2002 Issue, Volume 81, Number 2.

Hoover, Dennis R. and Douglas M. Johnston (eds.) (2012) *Religion and Foreign Affairs – Essential Readings*, Waco, Texas: Baylor University Press.

Hoover, Dennis R. and Douglas M. Johnston (2012) “Religion and the Global Agenda: From the Margins to the Mainstream?” in Hoover, Dennis R. and Douglas M. Johnston (eds.) (2012) *Religion and Foreign Affairs – Essential Readings*, Waco, Texas: Baylor University Press, pp. 1-10.

Huntington, Samuel P. (1993) “The Clash of Civilizations?”, *Foreign Affairs*, 72, n.º 3 (Summer 1993: pp. 22-49.

Hurd, Elizabeth S. (2011) “Secularism and International Relations Theory” in Snyder, Jack (ed.) (2011) *Religion and International Religions Theory*, New York: Columbia University Press, pp. 60-90.

Hutchinson, Amelia P. (2008) “Os Doze de Inglaterra”: Um romance sobre as relações Anglo-Portuguesas na Baixa Idade Média?” in in Bullón-Fernández, María (2008) 2007 *England and Iberia in the Middle Ages, 12th-15th Century: Cultural, Literary and Political Exchanges*, Palgrave MacMillan (trad. port. A Inglaterra e a Península Ibérica na Idade Média sec. XII-XV – Intercâmbios Culturais, Literários e Políticos, Mem Martins: Publicações Europa-América, 2008), pp. 163-180.

Ilharco, Fernando (2003) *Filosofia da Informação – Uma Introdução à Informação como Fundação da Acção, da Comunicação e da Decisão*, Lisboa: Universidade Católica Editora.

Imperva (2012) *Imperva's Hacker Intelligence Summary Report – The Anatomy of an Anonymous Attack*, Redwood Shores.

Izquierdo Alonso, Mónica et al (1998) “Aportaciones en Torno a los Usuarios en Documentación”, *Documentación de las Ciencias de la Información*, número 21, 1998: 11-75.

Izquierdo Alonso, Mónica (2000) “Nuevos Enfoques en el Estudio del Tratamiento Documental del Contenido desde los Presupuestos de las Ciencias del Lenguaje”, *Scire*, 6:1 (en-jun 2000) pp. 143-163.

Jacobson, Bob (2011) *State Department Uses Corporate Funds to Privatize Our Public Diplomacy*, Daily Kos, April 4, 2011.

Jenkins, Philip (2012) “The Politics of Persecuted Religious Minorities” in Hoover, Dennis R. and Douglas M. Johnston (eds.) (2012) *Religion and Foreign Affairs – Essential Readings*, Waco, Texas: Baylor University Press, pp. 217-226.

Jiménez González, Fernando (2013) *Las Fuentes de Inspiración Católica en Internet: Concepto, Análisis y Utilidad para la Elaboración de una Información Religiosa de Calidad*, Tesis Doctoral, Universidad CEU San Pablo – Facultad de Humanidades y Ciencias de la Comunicación – Departamento de Periodismo, Madrid.

Johnson, Joe (2011) *Games – a New Medium for Public Diplomacy?*, Public Diplomacy Council, June 1st 2011.

Johnston, Douglas M. (2006), Faith-based Diplomacy: Bridging the Religious Divide – *Presentation to the Secretary’s Open Forum – U.S. Department of State*, December 8, 2006.

Johnston, Douglas M. (2012) “Military Chaplains: Bridging Church and State” in Hoover, Dennis R. and Douglas M. Johnston (eds.) (2012) *Religion and Foreign Affairs – Essential Readings*, Waco, Texas: Baylor University Press, pp. 263-270.

Juma, C. (2000) “The UN’s Role in the New Diplomacy”. *Issues in Science and Technology*. Retirado de ProQuest Information and Learning Company.

Kahaner, Larry (1997) *Competitive Intelligence – How to Gather, Analyze, and Use Information to Move Your Business to the Top*, New York: Touchstone.

Kaplan, Robert K. (2012) “The Return of Ancient Times: Why the Warrior Politics of the Twenty-First Century Will Demand a Pagan Ethos” in Hoover, Dennis R. and Douglas M. Johnston (eds.) (2012) *Religion and Foreign Affairs – Essential Readings*, Waco, Texas: Baylor University Press, pp. 77-80.

Kaplan, Robert K. (2000) *The Coming Anarchy*, New York: Vintage Books.

Keegan, John (2006) *A History of Warfare*, (trad. port. *Uma História da Guerra*, Lisboa: Tinta da China).

Keegan, John (2006A) *Intelligence in War – Knowledge of the Enemy from Napoleon to Al-Qaeda* (trad. port. *Espionagem na Guerra – Conhecer o Inimigo de Napoleão à Al-Qaeda*, Lisboa: Tinta da China).

Kelley, John R. (2009) “Between ‘Take-offs’ and ‘Crash Landings’: Situational Aspects of Public Diplomacy” in SNOW, Nancy & Philip TAYLOR (eds.) (2009) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge, pp. 72-85.

Kenna, Megan (2011), *Social media: following EU public diplomacy and friending MENA*, European Policy Centre, Policy Brief, July 2011, Brussels.

Keohane, Robert & Joseph Nye (1998) “Power and Interdependence in the Information Age”, *Foreign Affairs*, v. 77 no. 5, September-October 1998:81-94.

Kiehl, William P. (2009) “The Case for Localized Public Diplomacy” in Snow, Nancy & Philip Taylor (eds.) (2009) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge, pp. 212-224.

Kilbane, Mark (2009) “Military Psychological Operations as Public Diplomacy” in Snow, Nancy & Philip Taylor (eds.) (2009) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge, pp. 187-194.

Kinniburgh, James & Dorothy Denning (2007) “Blogs and Military Information Strategy”, in Arquilla, John & Douglas A. Borer (ed.) (2007) *Information Strategy and Warfare – A guide to theory and practice*, New York: Routledge, pp. 211-232.

Kleinert, Jörg (2001) “The Role of Multinational Enterprises in Globalization: An Empirical Overview”, *Kiel Working Papers* N°.1069, Kiel: Kiel Institute of World Economics.

Kotok, Alan (2003) *Public Diplomacy and Information Technology: America’s Semi-Secret Weapons*. Retirado de <http://www.publicdiplomacy.org/3.htm>

Kovach, Peter (2009) “The Public Diplomat: A First Person Account” in Snow, Nancy & Philip Taylor (eds.) (2009) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge, pp. 201-211.

Krajnc, Kristina P. (2005) *Public Diplomacy: Basic Concepts and Trends*, International Institute for Middle-East and Balkan Studies.

Kumar, Arvind (2010), *Religion and Public Diplomacy*. Consultado a 29 de abril de 2012 em <http://bhagirath-sharpeye.blogspot.pt/2010/10/religion-and-public-diplomacy.html>

Kurbalija, Jovan (2011) “Wikileaks and the Future of Diplomacy”, *Diplo’s Policy Papers*, March 2011, Geneva.

Kurth, James (2012) “Religion and Globalization” in Hoover, Dennis R. and Douglas M. Johnston (eds.) (2012) *Religion and Foreign Affairs – Essential Readings*, Waco, Texas: Baylor University Press, pp. 315-322.

Kushlis, Patricia H. & Patricia Sharpe (2006) “Public Diplomacy Matters More Than Ever”, *Foreign Service Journal*, October 2006.

Lamb, Chris (2010), *Confused Chickens Come Home to Roost*. Consultado a 23 de dezembro de 2011 em <http://ics.leeds.ac.uk>

Landes, David (1999), *The Wealth and Poverty of Nations* (trad. port. *A Riqueza e a Pobreza das Nações*, Lisboa: Gradiva).

Lane, Ann (2006) *Report on Wilton Park Conference WPS06/21 Public Diplomacy: Key Challenges and Priorities 10-12 March 2006*, Foreign Affairs Canada.

Lastres, Helena M. & J. Ferraz (1999) “Economia da Informação, do Conhecimento e do Aprendizado”, in Lastres, Helena M. & Sarita Albagli (orgs.) (1999) *Informação e Globalização na Era do Conhecimento*, Rio de Janeiro: Editora Campus, pp. 27-57.

Lastres, Helena M. & Sarita Albagli (orgs.) (1999) *Informação e Globalização na Era do Conhecimento*, Rio de Janeiro: Editora Campus.

Laudon, Kenneth C. & Jane P. Laudon (2006) *Management Information Systems - Ninth Edition*, Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Prentice Hall.

Layalina Productions (2008), “Privatization” of US Broadcasting vs. Accountability, *The Layalina Review*, Vol. IV No. 26, December 05-December 18, 2008.

Leclerc, Gérard (2000) *La Société de Communication*, Presses Universitaires de France (trad. port. *A Sociedade de Comunicação*, Lisboa, Instituto Piaget, 2000).

Leight, Naomi (2010) “The Two Sides of Aid Diplomacy” PDiN Monitor, Vol.1, Issue 1, January 2010, USC Center on Public Diplomacy, Los Angeles.

Lemos, Cristina (1999) “Inovação na Era do Conhecimento”, in Lastres, Helena M. & Sarita Albagli (orgs.) (1999) *Informação e Globalização na Era do Conhecimento*, Rio de Janeiro: Editora Campus, pp. 122-144.

Lemos, Gerard & A. Fisher (2010) Entering the Network phase in Public Diplomacy, Newswire CPD blog. Consultado a 4 de janeiro de 2011 em <http://uscpublicdiplomacy.org/index.php/newswire/cpdblog>

Lenczowski, John (2011) *Full Spectrum Diplomacy and Grand Strategy – Reforming the Structure and Culture of U.S. Foreign Policy*, Lanham, Maryland: Lexington Books.

Leonard, Mark et al (2002), *Public Diplomacy*, The Foreign Policy Centre, London.

Levyatan, Yaniv (2009) *Information Warfare in the 21st Century: Ideas are Sometimes Stronger than Bombs*, University of Haifa.

Lindstrom, Gustav (2002), *Diplomats and Diplomacy for the 21st Century*, document prepared as a dissertation in September 2002 as partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Policy Analysis at the RAND Graduate School, Santa Monica, California.

Llufríu, Mateo M. C. (2005), “Impacte das Tecnologias de Informação e Comunicação na Sociedade do Conhecimento”, in Amaral, Luís et al (eds) (2005) *Sistemas de Informação Organizacionais*, Lisboa: Sílabo, pp- 95-114.

Lobo Antunes, António (2009) Entrevista “El escritor portugués Lobo Antunes cree en un mayor acercamiento ibérico” *La Información* 11.11.2009.

Lopes, Ernâni (2007) “Uma Reflexão Preliminar sobre a Teoria dos Impérios” in Paiva, Amadeu (ed.) (2007) *Sob o Signo de Hórus – Homenagem a Eduardo de Sousa Ferreira*, Lisboa: Colibri, pp. 303-318.

Lopes, Maria I. V. (org.) (2003) *Epistemologia da Comunicação*, São Paulo: Loyola.

López, Virginia (2012) *De Espanha nem Bom Vento nem Bom Casamento*, Lisboa: A Esfera dos Livros.

López Yepes (1978) *Teoría de la Documentación*, Pamplona: Eunsa, citado por Sagredo Fernández, Félix & José Maria Izquierdo Arroyo (1983) *Concepción Lógico-Lingüística de la Documentación*. Madrid: Ibercom – Red Comnet de la UNESCO

Lord, Carnes and F.R. Barnett (eds) (1989) *Political Warfare and Psychological Operations – Rethinking the US Approach*, National Defense University Press in cooperation with National Strategy Information Center, Washington DC.

Lord, Carnes (2007) “Reorganizing for Public Diplomacy”, in Arquilla, John & Douglas A. Borer (ed.) (2007) *Information Strategy and Warfare – A guide to theory and practice*, New York: Routledge, pp. 113-126.

Lord, Carnes (1989) The Psychological Dimension in National Strategy in Lord, Carnes and F.R. Barnett (eds) (1989) *Political Warfare and Psychological Operations – Rethinking the US Approach*, National Defense University Press in cooperation with National Strategy Information Center, Washington DC.

Lord, Kristin (2008) *Voices of America – U.S. Public Diplomacy for the 21st Century*, Brookings Institution, Washington DC.

Lungu, Angela M. (2001), *War.com: The Internet and Psychological Operations*, A paper submitted to the Faculty of the Naval War College in partial satisfaction of the requirements of the Department of Joint Military Operations, Naval War College, Newport, RI.

Luttwak, Edward N. (1989) Comment to Bernstein, Alvin H. (1989), Political Strategies for Coercive Diplomacy and Limited War in Lord, Carnes and F.R. Barnett (eds) (1989) *Political Warfare and Psychological Operations – Rethinking the US Approach*, National Defense University Press in cooperation with National Strategy Information Center, Washington DC.

Lynch, Marc (2006) “Public Opinion Survey Research and Public Diplomacy” in Fouts, Joshua (ed.) (2006) *Public Diplomacy – Practitioners, Policy Makers and Public Opinion*, A report of the Public Diplomacy and World Public Opinion Forum, April 9-11, 2006, Washington DC, pp. 27-41.

Lyon, David (2004) “A World Wide Web da vigilância: A Internet e os fluxos de poder *off-world*”, in Oliveira, J. M. Paquete de et al (orgs) (2004) *Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação*, Lisboa: Quimera, pp. 109-126.

Magalhães, José. C. (1995) *A Diplomacia Pura*. Lisboa: Bertrand Editora.

Magalhães, Rodrigo, M. (2005) “Uma Noite em Bayswater ou os Novos Paradigmas Organizacionais”, in Amaral, Luís et al (eds) (2005) *Sistemas de Informação Organizacionais*, Lisboa: Sílabo, pp. 243-272.

Marini, Matías (2011), *La dimensión comunicativa del poder en las relaciones internacionales*. Consultado a 10 de dezembro de 2011 em <http://diplomacia-publica.org/?p=16>

Marques, Ivan C. (1999) “Desmaterialização e Trabalho”, in Lastres, Helena M. & Sarita Albagli (orgs.) (1999) *Informação e Globalização na Era do Conhecimento*, Rio de Janeiro: Editora Campus, pp. 191-215.

Marshall, Jennifer A. and Thomas F. Farr (2009) “Public Diplomacy in an Age of Faith” in Seib, Philip (ed.) (2009) *Toward a New Public Diplomacy – Redirecting U.S. Foreign Policy*, New York: Palgrave MacMillan, pp. 195-216.

Marshall, Paul (2012) “Patterns and Contexts of Religious Freedom and Persecution” in Hoover, Dennis R. and Douglas M. Johnston (eds.) (2012) *Religion and Foreign Affairs – Essential Readings*, Waco, Texas: Baylor University Press, pp. 495-502.

Martin, Todd (2001) “Virtual Diplomacy” *A Student Journal of International Affairs*, Volume 2. Retirado de http://www.carleton.ca/e-merge/v2_art/v2_art1/1.html

McHale, Judith (2010), “Public Diplomacy: Strengthening U.S. Engagement with the World – A strategic approach for the 21st century”, *Under Secretary’s Office releases “road map for public diplomacy”*, September 3rd 2010.

McHale, Judith (2011) “Public Diplomacy for the 21st Century”, *Perspectives*, Vol III Issue 7, July 2011, Layalina Productions.

McLuhan, Marshall (2008) *Understanding Media – The Extensions of Man*, Corte Madera: Gingko Press (trad. port. Compreender os Meios de Comunicação – Extensões do Homem, Lisboa: Relógio D’Água).

Melissen, Jan (2006) *Reflections on Public Diplomacy Today*, Speech delivered at the Conference ‘Public Diplomacy’, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey, Ankara, 6th February 2006.

Melissen, Jan (ed.) (2005) *The New Public Diplomacy*, Hampshire: Palgrave MacMillan.

Mendonça, António S. (2009) *Diplomacia na Era da Informação e Gestão do Conhecimento*, Dissertação de Mestrado em Sistemas de Informação defendida na Escola da Engenharia da Universidade do Minho sob orientação da Professora Doutora Isabel Ramos. Guimarães, 14 de Dezembro de 2009.

Mendonça, António S. (2005) *Distribuição do Rendimento, Pobreza e a Eclosão de Conflitos no Contexto dos Países em Desenvolvimento, Os Casos do Sri Lanka e da República Democrática do Congo*, Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional defendida no Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa sob orientação do Professor Doutor Manuel Ennes Ferreira. Lisboa, 22 de Fevereiro de 2005.

Mendonça, António S. (2011) “Diplomacia Pública, Redes Sociais e Perspectivas Futuras da Actividade Diplomática”, *Revista Segurança e Defesa*, n.º 18 (Julho-Setembro de 2011: 38-44).

Mendonça, António S. (2013) *Diplomacia Pública, Cultura y Religión*, XXVI Seminario Internacional de AISO, 8-9 Julio “Organizaciones en Tiempos de Crisis – Perspectivas, Diagnósticos, Alternativas y Propuestas, Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid

Mendonça, António S. (2012) “Diplomacia, Tecnologia e Informação”, *Revista Nação e Defesa*, n.º 133 (dezembro 2012-fevereiro 2013) 50-58. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.

Metzl, Jamie (2001) “Network Diplomacy”, *Georgetown Journal of International Affairs*, Winter/Spring 2001.

Michalski, Anna (2005) “The EU as a Soft Power: The Force of Persuasion” Melissen, Jan (ed.) (2005) *The New Public Diplomacy*, Palgrave MacMillan, Hampshire, pp. 124-144.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2008) “Instrumentos de la nueva Diplomacia Pública Española”, *Presentado en la V Conferencia de Embajadores*, 8-11 septiembre 2008, Madrid.

Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2007), *Handbook of Public Diplomacy*, Copenhagen.

Montero, José A. (2012) “El Despliegue de la Diplomacia Pública de los Estados Unidos en México: De la Buena Vecindad a la Campaña de la Verdad” in Niño, Antonio & José A. Montero (eds.) (2012) *Guerra Fría y Propaganda – Estados Unidos y su Cruzada Cultural en Europa y América Latina*, Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 311-340.

Monteiro, Ana C. et al. (2008) *Fundamentos de Comunicação*, Lisboa: Sílabo.

Mor, Ben D. (2006) “Public Diplomacy in Grand Strategy”, *Foreign Policy Analysis*, (2006) 2, pp. 157-176.

Moreira, Adriano (2005) *Teoria das Relações Internacionais*, 5.^a edição, Coimbra: Almedina.

Moreiro González, José Antonio et al (2006) “Construção de uma Ontologia para Sistemas de Informação Empresarial para a Área de Telecomunicações”, *DataGramaZero, Revista de Ciência da Informação*, Vol.7, n.º 2, abril 2006.

Moreiro González, José Antonio (2004) “Nuevas Competencias Profesionales para Nuevas Funciones Bibliotecarias” *Boletín de la ANABAD*, Tomo 54, n.º 1-2, 2004, pp. 821-830.

Moretti, Anthony (2013) *Whistleblower or Traitor: Edward Snowden and the Power of Media Celebrity*, Paper presented at the 2013 Moscow Readings Conference, Nov. 14-15, 2013, Moscow

Morozov, Evgeny (2009) The Future of “Public Diplomacy 2.0”, Net effect, Foreign Policy.com. Consultado a 1 de dezembro de 2011 em http://neteffect.foreignpolicy.com/posts/2009/06/09/the_future_of_public_diplomacy_20.htm

Mueller, Sherry (2009) “The Nexus of U.S. Public Diplomacy and Citizen Diplomacy” in Snow, Nancy & Philip Taylor (eds.) (2009) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge, pp. 101-110.

Nabo, Francisco M. (2006) *2º COTEC Europa – Discurso do Presidente da Cotec Portugal*. Retirado de http://www.cotecportugal.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=90

Narula, Sunil (2004) “Psychological Operations (PSYOPs): A Conceptual Overview”, *Strategic Analysis*, Vol. 28. No. 1, Jan-Mar 2004, pp. 177-192.

NATO (2008) *Allied Command Operations Directive on Strategic Communications*, Shape: Supreme Headquarters – Allied Powers Europe,

Neto, Pedro P. (2009) “Inovação Técnica e Continuidade Social” in Cardoso, Gustavo et al (coord.) (2009) *Media, Redes e Comunicação – Futuros Presentes*, Lisboa: Quimera, pp. 377-390.

Newcomb, Robert P. (2008), “Antero de Quental, Iberista: Iberianism as Organizing Principle and Evolving Intellectual Commitment”, *Iberoamericana*, VIII, 31, pp. 45-60.

Newcomb, Robert P. (2010), “Portugal na visão unamuniana da Ibéria como unidade dialética”, *Estudos Avançados*, Vol. 24, No. 69, São Paulo.

Newitt, Malyn (2012) *Portugal in European and World History*, (trad. port. *Portugal na História da Europa e do Mundo*, Lisboa: Texto Editora.

Nexon, Daniel H. (2011) “Religion and International Relations: No Leap of Faith Required” Snyder, Jack (ed.) (2011) *Religion and International Religions Theory*, New York: Columbia University Press, pp. 141-167.

Nicolson, Harold (1935) “Modern Diplomacy and British Public Opinion”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1931-1939)*, Vol. 14, No. 5 (Sep-Oct, 1935), pp. 599-618.

Niño, Antonio & José A. Montero (2012) “Introducción” in Niño, Antonio & José A. Montero (eds.) (2012) *Guerra Fría y Propaganda – Estados Unidos y su Cruzada Cultural en Europa y América Latina*, Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 11-48.

- Niño, Antonio & José A. Montero (eds.) (2012) *Guerra Fría y Propaganda – Estados Unidos y su Cruzada Cultural en Europa y América Latina*, Madrid: Biblioteca Nueva.
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995) *The Knowledge-Creating Company, How Japanese Companies Create the Dynamical Innovation*. New York: Oxford University Press
- Norris, Guy and Mark Wagner (2005) *Airbus A380 – Superjumbo of the 21st Century*, Zenith Imprint.
- Noya, Javier (2007) *Diplomacia pública para el siglo XXI*, Barcelona: Ariel.
- Noya, Javier (2009) *La Nueva Imagen de España en América Latina*, Madrid: Tecnos.
- Nunes, Paulo (1995) *Como Funcionam as Tecnologias de Informação*, Mem Martins: Edições CETOP.
- Nunes, Ana Bela & Nuno Valério (1995) *O Crescimento Económico Moderno – Introdução a uma História Mundial Contemporânea*, Lisboa: Presença.
- Nye Jr., Joseph (2004) “Public Diplomacy in the 21st Century”, *The Globalist*, May 10, 2004.
- Nye Jr., Joseph (2010) “Smart Power Needs Smart Public Diplomacy”, *Daily Star*, February 15th 2010.
- Nye, Jr., Joseph (2011) *The Future of Power*, New York: PublicAffairs.
- Nye Jr., Joseph (2010) “The New Public Diplomacy”, *Project Syndicate*, February 10th 2010.
- Nye, Jr., Joseph (2006) Think Again: Soft Power. *Foreign Policy*, February 2006. Retirado de http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3393
- Nye Jr., Joseph (2002) *Understanding International Conflicts – An Introduction to Theory and History*, New York: Addison Wesley Longman (trad. port. *Compreender os Conflitos Internacionais – Uma Introdução à Teoria e à História*, Lisboa: Gradiva, 2002).

- Ogawa, Tadashi (2009) “Origin and Development of Japan’s Public Diplomacy” in SNOW, Nancy & Philip TAYLOR (eds.) (2009) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge, pp. 270-281.
- Oglesby, Donna M. (2006) *Public Diplomacy: Politics, Propaganda or Publicity*, Remarks at the Tampa Bay Area Committee on Foreign Relations.
- Oglesby, Donna M. (2010) “Spectacle in Copenhagen: Public Diplomacy on Parade”, *CPD Perspectives on Public Diplomacy*, Paper 4, Figueroa Press, Los Angeles.
- Ogoura, Kazuo (2006) “The Limits of Soft Power”, *Japan Echo*, Vol. 33, No. 5 2006, pp. 60-65.
- Olins, Wally (2005) “Making a National Brand”, in Melissen, Jan (ed.) (2005) *The New Public Diplomacy*, Palgrave MacMillan, Hampshire, pp. 169-179.
- Oliveira, J. M. Paquete de et al (2004A) “Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação” in Oliveira, J. M. Paquete de et al (orgs) (2004) *Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação*, Lisboa: Quimera, pp. 15-26.
- Oliveira, J. M. Paquete de et al (2004B) “A Internet na construção de uma cidadania participada” in Oliveira, J. M. Paquete de et al (orgs) (2004) *Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação*, Lisboa: Quimera, pp. 75-106.
- Oliveira, J. M. Paquete de et al (orgs) (2004) *Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação*, Lisboa: Quimera.
- Oliveira Martins (2007) *História da Civilização Ibérica*, Lisboa: Guimarães Editores.
- Orlova, Viktoria V. (2009) “The View from Russia” Seib, Philip (ed.) (2009) *Toward a New Public Diplomacy – Redirecting U.S. Foreign Policy*, New York: Palgrave MacMillan, pp. 69-94.
- Ortega y Gasset, José (2009) *La Rebelión de las Masas*, Barcelona: Espasa Libros.
- Ortoleva, Peppino (2004) “O século dos *media*: a evolução da comunicação de massa no século XX”, in Oliveira, J. M. Paquete de et al (orgs) (2004) *Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação*, Lisboa: Quimera, pp. 29-52.

Page, Martin (2002) *The First Global Village – How Portugal Changed the World*, Alfragide: Casa das Letras.

Paisana, Miguel & Gustavo Cardos (2013) “A Literacia como Cultura dos Média”, in Cardoso, Gustavo (coord.) (2013) *A Sociedade dos Ecrãs*, Lisboa: Tinta da China, pp. 39-66.

Paiva, Amadeu (ed.) (2007) *Sob o Signo de Hórus – Homenagem a Eduardo de Sousa Ferreira*, Lisboa: Colibri.

Pahlavi, Pierre (2003) *Cyber-Diplomacy: A New Strategy of Influence*, Paper presented to the Canadian Political Science Association General Meeting 2003, Halifax, Nova Scotia.

Pessoa, Fernando (2012) *Ibéria, Introdução a um Iberismo Futuro*, Lisboa: Ática

Peterson, Peter et al (2003) *Finding America's Voice: A Strategy for Reinvigorating U.S. Public Diplomacy – Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations*, New York: Council on Foreign Relations.

Peterson, Peter (2004) “Privatising US public diplomacy”, *The Financial Times*, January 21st 2004.

Philpott, Daniel (2012) “The Challenge of September 11 to Secularism in International Relations” in Hoover, Dennis R. and Douglas M. Johnston (eds.) (2012) *Religion and Foreign Affairs – Essential Readings*, Waco, Texas: Baylor University Press, pp. 33-52.

Pickering, T. (2000) The Future of Diplomacy. Secretary's Open Forum July 27, 2000.

Retirado de http://state.gov/www/dept/openforum/proceedings/2000/000727_pickering.html

Pipes, Daniel (2007) *Radical Islam vs. Civilization*. Retirado de www.danielpipes.org/4254/radical_islam-vs-civilization consultado em 30.07.2013

Pinto, Maria do Céu (2012) (coord.) *O Islão na Europa face ao Islão Global: Dinâmicas e Desafios*, Loures: Diário de Bordo.

Pizarro, Jerónimo & Pablo P. López (2012) “Prefácio” in Pessoa, Fernando (2012) *Ibéria, Introdução a um Iberismo Futuro*, Lisboa: Ática, pp. 9-28.

Ploy, Khumthukthit (2010) *A Nova Diplomacia Pública do Japão*, Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, maio de 2010.

Potter, Evan (2008) “Web 2.0 and the New Public Diplomacy: Impact and Opportunities” in Foreign & Commonwealth Office (2008) *Engagement – Public Diplomacy in a Globalised World*, Foreign and Commonwealth Office, London, pp. 121-133.

Powell, W.W. (1990) “Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization”. *Research in Organizational Behavior*, Vol.12, pp. 295-336.

Powers, Shawn (2010) “Beyond the BlackBerry Ban: Realpolitik and the Negotiation of Digital Rights” in *PDiN Monitor*, Volume 1, Issue 6, July/August 2010, USC Center on Public Diplomacy, Los Angeles.

Pratkanis, Anthony R. (2009) “Public Diplomacy in International Conflicts” in Snow, Nancy & Philip Taylor (eds.) (2009) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge, pp. 111-153.

Pratkanis, Anthony R. (2007) “Winning hearts and minds: a social influence analysis”, in Arquilla, John & Douglas A. Borer (ed.) (2007) *Information Strategy and Warfare – A guide to theory and practice*, New York: Routledge, pp. 56-85.

Queiroz, Eça de (1988) *Crônicas de Londres – Cartas de Inglaterra*, Lisboa: Resomnia.

Rana, Kishan (2011) *21st Century Diplomacy – A Practitioner’s Guide*, London: Continuum Books.

Rana, Kishan (2007) *The Virtual Ambassador – A Practical Approach*. Retirado de <http://diplomacy.edu/Knowledge/VE/rana.asp>

Rasmussen, Steffen B. (2009) “Discourse Analysis of EU Public Diplomacy – Messages and Practices, Discussion Papers” in *Diplomacy Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’.

Rawnsley, Gary D. (2009) “China Talks Back : Public Diplomacy and Soft Power for the Chinese Century” in Snow, Nancy & Philip Taylor (eds.) (2009) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge, pp. 282-291.

Rees, John A. (2012) “Really Existing Scriptures : On the Use of Sacred Text in International Affairs” in Hoover, Dennis R. and Douglas M. Johnston (eds.) (2012) *Religion and Foreign Affairs – Essential Readings*, Waco, Texas: Baylor University Press, pp. 109-118.

Reinhard, Keith (2009) “American Business and Its Role in Public Diplomacy” in Snow, Nancy & Philip Taylor (eds.) (2009) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge, pp. 195-200.

Reinhard, Keith (2009A), “Public Diplomacy: From Rhetoric to Reality”, *International Educator*, Sept-Oct 2009.

Rhoads, Kelton (2009) “The Culture Variable in the Influence Equation” in SNOW, Nancy & Philip TAYLOR (eds.) (2009) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge, pp. 166-186.

Rio, Pilar del (2012) “Prefácio” in López, Virginia (2012) *De Espanha nem Bom Vento nem Bom Casamento*, Lisboa: A Esfera dos Livros.

Riordan, Shaun (2004) Dialogue-based Public Diplomacy: A New Foreign Policy Paradigm?, *Discussion Papers in Diplomacy No. 95 Netherlands Institute of International relations ‘Clingendael’*.

Riordan, Shaun (2005) *Adiós a la Diplomacia*, Madrid: Siglo XXI.

Rodrigues, Jorge .N. & T. Devezas (2009), *Portugal, o Pioneiro da Globalização – A Herança das Descobertas*, Centro Atlântico, Vila Nova de Famalicão.

Rodríguez, Miguel (2012) “La Perspectiva Latinoamericana de la Potencia Cultural Estadounidense” in Niño, Antonio & José A. Montero (eds.) (2012) *Guerra Fría y Propaganda – Estados Unidos y su Cruzada Cultural en Europa y América Latina*, Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 277-310.

Romer, Paul (1986) “Increasing returns and Long-Run Growth” *Journal of Political Economy*, vol. 94, n. 5. The University of Chicago.

Ronfeldt, David (2007), “Al-Qaeda and its affiliates: a global tribe waging segmental warfare”, in Arquilla, John & Douglas A. Borer (ed.) (2007) *Information Strategy and Warfare – A guide to theory and practice*, New York: Routledge, pp. 34-55.

Ronfeldt, David & John Arquilla (2001) “Networks, Netwars and the Fight for the Future”. *First Monday*, issue 6_10. Retirado de http://firstmonday.org/issues/issue6_10/ronfeldt/

Ronfeldt, David & John Arquilla (2009) “Noopolitik: A New Paradigm for Public Diplomacy” in Snow, Nancy & Philip Taylor (eds.) (2009) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge, pp. 352-366.

Ronfeldt, David (1999) *The Four TIMN forms compared*. Retirado de <http://twotheories.blogspot.com>

Ronfeldt, David & John Arquilla (2007) “The Promise of Noopolitik”, *First Monday*, issue 12_8. Retirado de http://firstmonday.org/issues/issue12_8/ronfeldt/index.html

Ronfeldt, David & John Arquilla (1999) *What if There is a Revolution in Diplomatic Affairs?*. Paper Presented at the International Studies Association Conference, Virtual Diplomacy: A Revolution in Diplomatic Affairs (18 February 1999). Retirado de <http://www.usip.org/virtualdiplomacy/publications/reports/ronarqISA99.html>

Rosendorf, Neal M. (2009) “A Cultural Public Diplomacy Strategy” in Seib, Philip (ed.) (2009) *Toward a New Public Diplomacy – Redirecting U.S. Foreign Policy*, New York: Palgrave MacMillan, pp. 173-194.

Ross, Christopher (2003) Pillars of Public Diplomacy, *Harvard International Review*, Vol. 2, Issue:2, *Harvard International Relations Council*, pp. 22-28.

Ross, Christopher (2002) Public Diplomacy Comes of Age, *The Washington Quarterly* – 25:2, *The Center for Strategic and International Studies, Massachusetts Institute of Technology* pp. 75-83.

Rothkopf, David (1998) “Cyberpolitik, The Changing Nature of Power in the Information Age”, *Journal of International Affairs*, 51, n.º 2, pp. 325-359.

Rothkopf, David (2008), *Superclass*, New York: Farrar, Straus and Giroux (Trad. Port. *Superclasse*, Lisboa: QuidNovi, 2008).

Rothstein, Hy (2007) “Strategy and psychological operations” in, Arquilla, John & Douglas A. Borer (ed.) (2007) *Information Strategy and Warfare – A guide to theory and practice*, New York: Routledge, pp. 160-186.

Rubin, Barry (2012) “Religion and International Affairs” in Hoover, Dennis R. and Douglas M. Johnston (eds.) (2012) *Religion and Foreign Affairs – Essential Readings*, Waco, Texas: Baylor University Press, pp. 521-534.

Rugh, William A. (2009) “The Case for Soft Power” in Seib, Philip (ed.) (2009) *Toward a New Public Diplomacy – Redirecting U.S. Foreign Policy*, New York: Palgrave MacMillan, pp. 3-23.

Russell-Wood, A. J. R. (2010) “Padrões de Colonização no Império Português, 1400-1800”, in Bethencourt, Francisco & Diogo R. Curto (dir.) (2010) *A Expansão Marítima Portuguesa, 1400-1800*, Lisboa: Edições 70, pp. 171-206.

Sagredo Fernández, Félix & José Maria Izquierdo Arroyo (1983) *Concepción Lógico-Lingüística de la Documentación*. Madrid: Ibercom – Red Comnet de la UNESCO

Samuel, Alexandra W. (2004) *Hacktivism and the Future of Political Participation*, thesis presented to the Department of Government in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in the subject of Political Science, Harvard University, Cambridge, Massachusetts.

Samuelson, Pamela & Hal. R. Varian (2001) *The “New Economy” and Information Technology Policy* University of California, Berkeley.

Santos, Maribel & Isabel Ramos (2006) *Business Intelligence: Tecnologias da Informação na Gestão do Conhecimento*. Lisboa: FCA Editora de Informática.

Saramago, José (2010) *A Jangada de Pedra*, Lisboa: Editorial Caminho.

Saramago, José (2010A) *Nas Suas Palavras – Edição e Selecção de Francisco Gómez Aguilera*, Lisboa: Caminho.

Sardica, José M. (2013) *Ibéria, A Relação entre Portugal e Espanha no Século XX*, Lisboa: Alêtheia Editores.

Schmidt, L. (2001) *New Tools for Diplomacy – Remote Sensing Use in International Law*, Socioeconomic data and Applications Center DAAC, NASA Earth Science Enterprise Data and Services. Retirado de <http://earthobservatory.nasa.gov/Features/Diplomacy/>

Schmitz, C. (1997) *Changing the Way We Do Business in International Relations*. United States Institute for Peace. Retirado de http://www.usip.org/virtual_diplomacy/publications/papers/schmitz.html

Schneider, Cynthia P. (2005) “Culture communicates: US Diplomacy that works” Melissen, Jan (ed.) (2005) *The New Public Diplomacy*, Palgrave MacMillan, Hampshire, pp. 147-169.

Schultz, G. (1997) *Keynote Address from the Virtual Diplomacy Conference: The Information Revolution and International Conflict Management*. PeaceWorks 18 (September 1997). Retirado de http://www.usip.org/pubs/pworks/virtual18/vdip_18.html

Schwartz, Stuart B. (2010) “A Economia do Império Português” in Bethencourt, Francisco & Diogo R. Curto (dir.) (2010) *A Expansão Marítima Portuguesa, 1400-1800*, Lisboa: Edições 70, pp. 21-52.

Scott-Smith, Giles (2009) “Exchange Programs and Public Diplomacy” in SNOW, Nancy & Philip TAYLOR (eds.) (2009) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge, pp. 50-56.

Scott-Smith, Giles (2012) “Las Élités de Europa Occidental y el Foreign Leader Program (1949-1969) in Niño, Antonio & José A. Montero (eds.) (2012) *Guerra Fría y Propaganda – Estados Unidos y su Cruzada Cultural en Europa y América Latina*, Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 123-154.

Seib, Philip (2010) “Concluding remarks” in *USC Center on Public Diplomacy (2010) Science Diplomacy and the Prevention of Conflict, Proceedings of the USC Center on Public Diplomacy Conference – February 4-5, 2010*, University of Southern California, Los Angeles.

Seib, Philip (2009) “Preface” in Seib, Philip (ed.) (2009) *Toward a New Public Diplomacy – Redirecting U.S. Foreign Policy*, New York: Palgrave MacMillan, pp. vii-xi.

Seib, Philip (2012) *Real-Time Diplomacy – Politics and Power in The Social Media Era*, New York: Palgrave MacMillan.

Seib, Philip (2009) “The Task for Policy Makers” in Seib, Philip (ed.) (2009) *Toward a New Public Diplomacy – Redirecting U.S. Foreign Policy*, New York: Palgrave MacMillan, pp. 239-246.

Seib, Philip (ed.) (2009) *Toward a New Public Diplomacy – Redirecting U.S. Foreign Policy*, New York: Palgrave MacMillan.

Seib, Philip (2011) “The Arab Awakening and Public Diplomacy”, *Huffington Post*, November 30th 2011.

Seiple, Chris (2012) “Memo to the State: Religion and Security” in Hoover, Dennis R. and Douglas M. Johnston (eds.) (2012) *Religion and Foreign Affairs – Essential Readings*, Waco, Texas: Baylor University Press, pp. 211-216.

Seiple, Robert A. (2012) “Methodology, Metrics, and Moral Imperatives in Religious Freedom Diplomacy” in Hoover, Dennis R. and Douglas M. Johnston (eds.) (2012) *Religion and Foreign Affairs – Essential Readings*, Waco, Texas: Baylor University Press, pp. 555-560.

Sen, Amartya (2003) *Development as Freedom*, Alfred Knopf (trad. port. *O Desenvolvimento como Liberdade*, Lisboa: Gradiva).

Shah, Timothy & Daniel Philpott (2011) “The Fall and Rise of Religion in International Relations: History and Theory”, in Jack SNYDER (ed.) *Religion and International Religions Theory*, New York, Columbia University Press, pp. 24-59.

Shaunfield, Jill (2010) “Science, Development and Security” in *USC Center on Public Diplomacy (2010) Science Diplomacy and the Prevention of Conflict, Proceedings of the USC Center on Public Diplomacy Conference – February 4-5, 2010*, University of Southern California, Los Angeles.

Shen, Guolin (2009) “The View from China” Seib, Philip (ed.) (2009) *Toward a New Public Diplomacy – Redirecting U.S. Foreign Policy*, New York: Palgrave MacMillan, pp. 95-110.

Silva, Paulo Neves da (2011) *Citações e Pensamentos de Agostinho da Silva*, Lisboa: Alfragide: Casa das Letras.

Silverstone, Roger (2004) “Porquê estudar os média? O 11 de Setembro e a ética da distância”, in Oliveira, J. M. Paquete de et al (orgs) (2004) *Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação*, Lisboa: Quimera, pp. 247-260.

Simões, Maria J. (2005), *Política e Tecnologia – Tecnologias da Informação e da Comunicação e Participação Política em Portugal*, Celta, Oeiras.

Smith, G.S. (1999) *Reinventing Diplomacy. A Virtual Necessity*. Paper presented at the International Studies Association Conference, Virtual Diplomacy: A Revolution in Diplomatic Affairs (18 February 1999). Retirado de <http://www.usip.org/virtualdiplomacy/publications/reports/gsmithISA99.html>

Smith, G.S. (2001) The Challenge of Virtual Diplomacy. Unites States Institute for Peace. Retirado de www.usip.org/virtualdiplomacy/publications/papers/gsmith.html

Smith, Mark (2009) “The Kosovo Conflict – U.S. Diplomacy and Western Public Opinion”, *CPD Perspectives on Public Diplomacy*, Paper 3, 2009, Figueroa Press, Los Angeles.

Smith Jr, Paul (1989) Comment to Lord, Carnes (1989) The Psychological Dimension in National Strategy in Lord, Carnes and F.R. Barnett (eds) (1989) *Political Warfare and Psychological Operations – Rethinking the US Approach*, National Defense University Press in cooperation with National Strategy Information Center, Washington DC.

Smith, Pamela (1998) *Public Diplomacy*, DiploFoundation.

Snow, Nancy (2009) “Rethinking Public Diplomacy” in SNOW, Nancy & Philip TAYLOR (eds.) (2009) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge, pp. 3-11.

Snow (2009A) “Valuing Exchange of Persons in Public Diplomacy” in SNOW, Nancy & Philip TAYLOR (eds.) (2009) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge, pp. 233-250.

Snow, Nancy & Philip Taylor (eds.) (2009) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge.

Snyder, Jack (2011) “Introduction” in SNYDER, Jack (ed.) (2011) *Religion and International Religions Theory*, New York: Columbia University Press, pp. 1-23.

Snyder, Jack (ed.) (2011) *Religion and International Religions Theory*, New York: Columbia University Press.

Sobral, Fernando & Paula A. Cordeiro (2005), *Barings – A História do Banco Que Salvou Portugal*, Alfragide: Oficina do Livro.

Solomon, Richard & S. Brown (2005) *Creating a Common Communications Culture: Interoperability in Crisis Management*. United States Institute for Peace. Retirado de <http://www.usip.org/virtualdiplomacy/publications/reports/17.html>

Solomon, Richard. (2001) Information Age Diplomacy. Paper presented at the National War College/Northwestern University Symposium, Roosevelt Hall, Fort McNair, Washington, DC, April 5-6, 2001, Retirado de http://www.ndu.edu/nwc/activities/public/SymposiumWebsite/richard_solomon.htm

Sousa Ferreira, Eduardo et al. (1997) *Hermes Revelado – Lições de Comércio Internacional*, Lisboa: McGraw-Hill.

Starr, Pamela K. (2010) “Globalization, Interdependency and Public Diplomacy”, PDiN Monitor, Vol.1, Issue 1, January 2010, USC Center on Public Diplomacy, Los Angeles.

Stavridis, Stelios (2005) Dialogue among neighbours: The parliamentary dimension or How to strengthen cooperation between parliaments, civil society and academic institutions with the setting up of a network on parliamentary diplomacy, paper to be presented to the Forum Universitari de la Mediterrània, 2-3 June 2005, Tarragona.

Steven, David (2008) *Technology and Public Diplomacy*, Talk to the University of Westminster Symposium on Transformational Public Diplomacy, April 30rd 2008.

Stiglitz, Joseph (2005) 2003 *The Roaring Nineties: A New History of the World's Most Prosperous Decade*, New York: W.W. Norton (trad. port. Os Loucos Anos 90 – A Década Mais Próspera do Mundo, Lisboa: Terramar).

Stolet Correia (2010) *A Nação Ibérica para Miguel de Unamuno*.

Stumpf, Ida R. & M. H. Weber (2003) “Comunicação e Informação: conflitos e convergências”, in Lopes, Maria I. V. (org.) (2003) *Epistemologia da Comunicação*, São Paulo: Loyola, pp. 121-134.

Suppo, Hugo R. (2012) “Brasil: De la Propaganda Norteamericana «Desestabilizadora» a la Conspiración y el Golpe de Estado (1946-1964)” in Niño, Antonio & José A. Montero (eds.) (2012) *Guerra Fría y Propaganda – Estados Unidos y su Cruzada Cultural en Europa y América Latina*, Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 341-378.

Szondi, György (2009) “Central and Eastern European Public Diplomacy: A Transitional Perspective on National Reputation Management” in SNOW, Nancy & Philip TAYLOR (eds.) (2009) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge, pp. 292-313.

Taborda, João P. & M. D. Ferreira (2002) *Competitive Intelligence – Conceitos, Práticas e Benefícios*, Cascais: Pergaminho.

Taylor, Charles (2012) “The Meaning of Secularism” in Hoover, Dennis R. and Douglas M. Johnston (eds.) (2012) *Religion and Foreign Affairs – Essential Readings*, Waco, Texas: Baylor University Press, pp. 11-20.

Taylor, Philip (2010) *Mind Games – A brief history of information warfare*. Consultado a 23 de novembro de 2011 em <http://ics.leeds.ac.uk/papers/vp01.cfm>

Taylor, Philip (2009) “Public Diplomacy and Strategic Communications”, in Snow, Nancy & Philip Taylor (eds.) (2009) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge, pp. 12-18.

Taylor, Philip (2010) *Public Diplomacy for the 21st Century*.

Taylor, Humphrey (2006) “The Practice of Public Diplomacy” in Fouts, Joshua (ed.) (2006) *Public Diplomacy – Practitioners, Policy Makers and Public Opinion*, A report of the Public Diplomacy and World Public Opinion Forum, April 9-11, 2006, Washington DC.

Taylor, Philip (2006) “Strategic Communications and the Relationship between Governmental Information Activities in the Post 9/11 World”, *Journal of Information Warfare*, Vol. 5 Issue 3, pp. 1-25.

The Economist (1992) “Explaining the Mystery”, *The Economist*, January 4th, pp. 17-20.

The White House (2010) *National Framework for Strategic Communication*, Washington DC.

Theohary, Catherine & J. Rollins (2011) *Terrorist Use of the Internet: Information Operations in Cyberspace*, Congressional Research Service Report for Congress.

Theros, N. (2001) “Information Technology Reshaping Method of Diplomatic Relations”. *The Washington Diplomat*. Retirado de http://www.washdiplomat.com/01-06/a2_06_01.html

Thorson, Stuart (2010) “Scientific Cooperation Between Adversaries” in *USC Center on Public Diplomacy (2010) Science Diplomacy and the Prevention of Conflict, Proceedings of the USC Center on Public Diplomacy Conference – February 4-5, 2010*, University of Southern California, Los Angeles.

Todhunter, Colin (2013) “Edward Snowden: Power, Privacy and the Public Good” *Global Research*, December 26, 2006, Quebec.

Toft, Monica D. (2011) “Religion, Rationality and Violence” in SNYDER, Jack (ed.) (2011) *Religion and International Religions Theory*, New York: Columbia University Press, pp. 115-140.

Tooze, Roger (2000) “Susan Strange, Academic International Relations and the Study of International Political Economy”, *New Political Economy*, vol. 5, n.º 2, pp. 280-289.

Trinta, Aluizio, R. (2003) “A Comunicação e(m) seus limiares”, in Lopes, Maria I. V. (org.) (2003) *Epistemologia da Comunicação*, São Paulo: Loyola, pp. 155-162.

Turekian, Vaughan (2010) “Keynote Address” in *USC Center on Public Diplomacy (2010) Science Diplomacy and the Prevention of Conflict, Proceedings of the USC Center on Public Diplomacy Conference – February 4-5, 2010*, University of Southern California, Los Angeles.

Tzu, Sun (2001) *The Art of War*, Shambhala Publications, Inc. (trad. port. *A Arte da Guerra – Uma Nova Interpretação*, Rio de Janeiro – Editora Campus.

United Nations Conference on Trade and Development (2003) *Science & Technology Diplomacy – Concepts and Elements of a Work Programme*. United Nations, New York and Geneva.

United States Advisory Commission on Public Diplomacy (2003) *The New Diplomacy: Utilizing Innovative Communication Concepts that Recognize Resource Constraints*. Retirado de <http://iwar.org.uk/psyops/resources/public-diplomacy/pd-advisory-commission>

USC Center on Public Diplomacy (2010) *Science Diplomacy and the Prevention of Conflict*, Proceedings of the USC Center on Public Diplomacy Conference – February 4-5, 2010, University of Southern California, Los Angeles.

U.S. Department of State and the PR Coalition (2007), *Private Sector Summit On Public Diplomacy – Models for Action – A Cooperative Initiative of the US Department of State and the PR Coalition*, January, 9-10 2007, Washington.

Valley, Paul E. & M. Aquino (1980) *From PSYOP to MindWar: The Psychology of Victory*, United States Army Reserve, California.

Van Doeveren, Rianne (2011) “Engaging the Arab World through Social Diplomacy” *Clingendael Paper No. 4*, Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’.

Vieira, Jorge et al (2013) “Ecrãs em Rede: Televisão, tendências e Perspectivas” in, Cardoso, Gustavo (coord.) (2013) *A Sociedade dos Ecrãs*, Lisboa: Tinta da China, pp. 245-302.

Vilar, Pierre (1992) *Histoire de L’Espagne*, Paris: Presses Universitaires de France (trad. port. *História de Espanha*, Lisboa, Livros Horizonte, 1992).

Vlahos, Michael (2009) “Public Diplomacy as Loss of World Authority” in SNOW, Nancy & Philip TAYLOR (eds.) (2009) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge, pp. 24-38.

Voicu, I. (2003) “Multilateral Diplomacy and the Information Society. *ABC Journal* Vol. 23, No 2 (May-August 2003), pp. 1-20.

Wallström, Margot (2008) *Public Diplomacy and its role in the EU's external relations*, Mortara Center for International Studies, Georgetown University, Washington DC, 2 October 2008.

Webster, Frank (2004) “Desafios globais e respostas nacionais na Era da Informação”, in Oliveira, J. M. Paquete de et al (orgs) (2004) *Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação*, Lisboa: Quimera, pp. 53-74.

Whaley, Barton (2007) “The one percent solution: costs and benefits of military deception”, in Arquilla, John & Douglas A. Borer (ed.) (2007) *Information Strategy and Warfare – A guide to theory and practice*, New York: Routledge, pp. 127-159.

White, Brian (1999) “Diplomacy”, in J. Baylis & Steve Smith (Eds.) (1999), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press.

Wik, Manuel W. (1999) *Revolution in Information Affairs – Tactical and Strategic Implications of Information Warfare and Information Operations*.

Willert, Arthur (1938) “Publicity and Propaganda in International Affairs”, *International Affairs Royal Institute of International Affairs 1931-1939*, Vol. 17, No. 6 (Nov.-Dec. 1938), pp. 809-826.

Williams, Abiodun (2009) “The U.S. Military and Public Diplomacy” in Seib, Philip (ed.) (2009) *Toward a New Public Diplomacy – Redirecting U.S. Foreign Policy*, New York: Palgrave MacMillan, pp. 217-238.

Williams, Phil (2001) “Transnational Criminal Networks” in Arquilla, John and David Ronfeldt, *Networks and Netwars: The Future of Terror and Militancy*. Santa Monica: Rand Corporation.

Winnick, Herman (2010) “Scientific Cooperation Between Adversaries” in *USC Center on Public Diplomacy (2010) Science Diplomacy and the Prevention of Conflict, Proceedings of the USC Center on Public Diplomacy Conference – February 4-5, 2010*, University of Southern California, Los Angeles.

Winslow, C. & Bramer, W. (1994) *Futurework: Putting Knowledge to Work in the Knowledge Economy*. New York: The Free Press.

Wolf Jr., Charles & B. Rosen (2004) *Public Diplomacy – How to think about and Improve It*, RAND Corporation, Santa Monica, California.

Wolf, Mauro (1987), *Teorie delle Comunicazioni di Massa*, Gruppo Editoriale Fabbri, Bompiani, Sonzogno, Etas S.p.A., Milano (trad. port. *Teorias da Comunicação*, Presença, Lisboa).

Wollock, Jennifer G. (2008) “A Inglaterra e a Península Ibérica medievais: Uma relação Cavaleiresca” in Bullón-Fernández, María (2008) 2007 *England and Iberia in the Middle Ages, 12th-15th Century: Cultural, Literary and Political Exchanges*, Palgrave MacMillan (trad. port. A Inglaterra e a Península Ibérica na Idade Média sec. XII-XV – Intercâmbios Culturais, Literários e Políticos, Mem Martins: Publicações Europa-América, 2008), pp. 23-40.

Wriston, W. (1997) Keynote Address from the Virtual Diplomacy Conference: Bits, Bytes and Diplomacy. PeaceWorks 18 (September 1997). Retirado de http://www.usip.org/pubs/peaceworks/virtual18/bitbytdip_18.html

Yakushiji, T. (2008) *Reinforcement of Science and Technology Diplomacy – Developments of the Collaboration with Developing Countries*. Retirado de http://www.jst.go.jp/global/sympo080919/pdf/01_yakushiji.pdf

Zaharna, Rhonda S. (2010) *Battles to Bridges – U.S. Strategic Communication and Public Diplomacy after 9/11*, Hampshire: Palgrave MacMillan.

Zaharna, Rhonda S. (2009) “Mapping out a Spectrum of Public Diplomacy Initiatives: Information and Relational Communication Frameworks” in SNOW, Nancy & Philip TAYLOR (eds.) (2009) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge, pp. 86-100.

Zaharna, Rhonda S. (2005) “The Network Paradigm of Strategic Public Diplomacy”, *Policy Brief*, Vol. 10, No. 1, Foreign Policy in Focus.

Zanini, Michele and Sean Edwards (2001) “The Networking of Terror in the Information Age” in Arquilla, John and David Ronfeldt, *Networks and Netwars: The Future of Terror and Militancy*. Santa Monica: Rand Corporation.

Zhang, Juyan (2011), 'China's Faith Diplomacy: Initiatives and Vulnerabilities' in N. Leight (ed.) *Essays on Faith Diplomacy*, Figueroa Press, Los Angeles.

Zöllner, Oliver (2009) "German Public Diplomacy: The Dialogue of Cultures" in SNOW, Nancy & Philip TAYLOR (eds.) (2009) *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge, pp. 262-269.

Zorrinho, Carlos (2005) "Henrique Marcelino – O Despertar de um Novo Paradigma para a Gestão dos Sistemas de Informação e da Administração Pública Portuguesa", in Amaral, Luís et al (eds) (2005) *Sistemas de Informação Organizacionais*, Lisboa: Sílabo, pp. 35-50.

Zorthian, Barry (2002) *Public Diplomacy and Information Warfare – interview with Barry Zorthian*, August 8, 2002, Foreign Policy Association.

<http://www.asiaone.com/News/AsiaOne%2BNews/Asian%2BOpinions/Story/A1Story20110128-260901.html>

<http://www.dailystar.com.lb/News/Middle-East/Feb/09/Social-networking-websites-fostering--anti-regime-protests.ashx#axzz1NhJzHFeM>

www.danielpipes.org/4254/radical_islam-vs-civilization consultado em 30.07.2013

www.france24.com/en/20130603-turkey-erdogan-protesters-twitter-media-istanbul
consultado a 03.06.2013

www.guardian.co.uk/world/2013/jun/06/us-tech-giants-nsa-data consultado a 9 de junho de 2013.

www.guardian.co.uk/commentisfree/2013/jun/07/civil-liberties-american-data-trough
consultado a 9 de junho de 2013.

www.merriam-webster.com/dictionary/realpolitik

www.publico.pt/mundo/noticia/o-legado-snowden-as-democracias-1603462 a 20 de agosto de 2013. ("O legado de Snowden às democracias" publicado no jornal Público, edição de 20 de agosto de 2013, consultado em)

<http://www.kippreport.com/2011/06/arab-facebook-users-reach-27-7m-as-arab-spring-fuels-social-media-growth/>

www.reuters.com/article/2014/06/26/us-germany-security-verizon-idUSKBN0F11WJ20140626

sol.sapo.pt/inicio/Internacional/Interior.aspx?content_id=77440 consultado a 7 de junho de 2013.

www.studymode.com/essays/Edward-Snowden-Research-Paper-44364184.html

www.washingtonpost.com/investigations/us-intelligence-mining-data-from-nine-us-internet-companies-in-broad-secret-program/2013/06/06/3a0c0da8-cebf-11e2-8845-d970ccb04497_story.html consultado a 9 de junho de 2013.

<http://ediplomacy.afp.com>